

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
DE LA
SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT
ET DE LA
PERSONNALITÉ DU DROIT DES GENS

LA CONDITION INTERNATIONALE DU SAINT-SIÈGE
AVANT ET APRÈS LES ACCORDS DU LATRAN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 28 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

René JARRIGE

Président : M. LE FUR.
Suffragants } MM. BASDEVANT, Professeur.
NIBOYET, Professeur.



PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & Co, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

1930

*Tous droits de reproduction, traduction et adaptation, expressément réservés
pour tous pays*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
DE LA
SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT
ET DE LA
PERSONNALITÉ DU DROIT DES GENS

LA CONDITION INTERNATIONALE DU SAINT-SIÈGE
AVANT ET APRÈS LES ACCORDS DU LATRAN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 28 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

René JARRIGE

Président : M. LE FUR.
Suffragants { MM. BASDEVANT, Professeur.
NIBOYET, Professeur.



PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^o, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

1930

*Tous droits de reproduction, traduction et adaptation, expressément réservés
pour tous pays*



ADDENDA

Page 42. — *Le titre de la 2^e section a été omis, il faut lire :*

DEUXIÈME SECTION

La primauté de l'Eglise (du X^e au XIV^e siècle environ)

La question du patriarcat orthodoxe de Constantinople pose de nos jours *sous une forme d'ailleurs aggravée* un problème analogue à celui qui s'est ouvert pour la Papauté en 1870. La Turquie kémaliste affecte en effet de considérer cette institution comme *purement turque* sous prétexte qu'elle a son siège dans ses limites territoriales comme c'était le cas pour le Saint-Siège en Italie entre 1870 et 1929 (V. notamment *Le Temps*, aux nouvelles de Turquie, 1^{er} octobre 1929, p. 2). Or, bien que n'ayant pas jusqu'ici prétendu à la souveraineté territoriale, le Patriarcat au nom du pouvoir, d'ailleurs purement honorifique, qui lui est en général reconnu par les Eglises orthodoxes nationales prétend à une position supranationale. Cette position supranationale, la Turquie actuelle — allant en cela bien au delà de la position de l'Italie dans son opposition au pouvoir temporel — la nie absolument.

En ce qui concerne la représentation diplomatique du Saint-Siège, il faut noter l'élévation récente des deux internonciatures de Haïti et de Saint-Domingue en nonciature (*Débats* du 24 octobre 1930).

AVANT-PROPOS

Il est indubitable que l'État subit aujourd'hui une crise très grave caractérisée en fait et en droit par l'affaiblissement et le danger de dissolution de sa notion traditionnelle. C'est en grande partie la réaction — excessive — contre le « fétichisme de l'État » du siècle dernier qui avait exalté l'idée de souveraineté conçue comme absolue, tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international. Dans celui-ci, nous commençons à peine, depuis que la guerre a donné au danger de cette conception un caractère tragique, à nous débarrasser du faux dogme de la souveraineté étatique absolue, obstacle insurmontable à toute tentative d'organisation rationnelle et pacifique de la Société des États. Dans l'ordre interne, le fait n'est pas moins certain : certes, la Révolution française et l'État libéral qui en est issu avaient bien marqué une réaction, précisément contre une conception de la souveraineté étatique à laquelle on reprochait d'être en fait sans limite. Mais pratiquement les choses n'avaient guère changé, parce qu'à l'absolutisme royal avait succédé l'absolutisme de la Nation (1). Fait au nom des droits naturels de l'individu, le mouvement révolutionnaire a peut-être abouti — ce que laissaient prévoir, par exemple, les idées d'un Rousseau — au despotisme des majorités. C'est qu'il a dévié ici encore sur la notion de souveraineté.

Peut-on concevoir un remède à cette crise qui risque de ruiner l'idée d'État au moment où elle apparaît plus que jamais nécessaire ? Ce ne peut être qu'en abandonnant irréductiblement dans cette notion toutes les ou-

(1) V. LE FUR, *La théorie du droit naturel depuis le XVII^e siècle et la doctrine moderne*, Ac. de La Haye, *Rec. des Cours*, 1927, III, p. 414 ; DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, 4^e éd., 1923, p. 19.

trances de la conception classique ; en considérant toujours l'État, non comme une *fin*, mais simplement comme un *moyen* au service de la personne humaine.

L'idée de la souveraineté absolue et illimitée de l'État est en effet définitivement condamnée : l'État est de plus en plus conçu comme devant être essentiellement limité par son but. Le premier remède à la crise de l'État, c'est donc, si l'on peut dire, de provoquer chez lui un examen de conscience et de lui faire sentir ses limites.

Tel est, dans l'ordre international, le sens de l'effort actuel, qui, surtout par la S. D. N., tend à organiser la société jusqu'ici anarchique des États. Dans l'ordre interne il doit en être de même : l'État doit abandonner sa prétention à exercer dans ses limites territoriales une souveraineté absolue.

Mais si en droit international la limitation de la souveraineté étatique peut résulter du scrupule de l'État de respecter les droits, égaux aux siens, des autres États, d'où peut venir dans l'ordre interne cette limitation ? simplement de la considération des droits subjectifs des individus au regard du droit supérieur. On a, il est vrai, voulu nier cette notion des droits individuels ; mais la tentative n'est pas décisive : on peut contester le fondement que le XVIII^e siècle avait voulu donner à cette notion ; mais parler ensuite de « droits individuels » ou, au contraire, de « situations juridiques subjectives conformes à un droit objectif dégagé suivant le critérium de la solidarité sociale », c'est pratiquement la même chose. Parler de même de « bien commun » c'est encore reconnaître les droits individuels car le bien commun ne peut s'entendre que de la collectivité que régit l'État.

Chez lui, l'État est donc lié par le droit des personnes humaines dont le développement constitue son but. Et de ces droits, le premier c'est la liberté religieuse. Historiquement, l'affirmation par le Christianisme de l'incompétence de l'État, puissance terrestre, dans les matières d'ordre religieux qui sont essentiellement la communication de l'homme avec la Divinité, puissance supra-terres-

tre, a été la première limite à l'action de l'État et par là, l'origine de la notion même de droits individuels. Désormais, en effet, l'individu échappait, pour les faits de cet ordre, à une action coactive qui ne peut venir que du pouvoir qui, dans la société, a la contrainte matérielle, c'est-à-dire de l'État. A l'égard de celui-ci l'individu était donc *libre*. Par la suite, il est vrai, l'État, par le fait qu'il se proclamait « chrétien », connaissait indirectement de l'action religieuse de l'individu : la liberté de celui-ci restait donc toute théorique. C'est pourquoi la conscience commune rattache l'idée de liberté religieuse à la Révolution française qui, en laïcisant l'État, a donné enfin toute sa portée pratique à la limitation sur ce point de la puissance publique.

La pratique de ce régime n'a revêtu jusqu'ici une véritable acuité qu'en ce qui concerne la religion catholique parce que c'est seulement pour celle-ci que les tentatives trop naturelles de l'État à intervenir dans les choses religieuses, se heurtent à l'action et aux prétentions d'une institution juridico-matérielle analogue à la sienne et qui plus est, en dehors de lui, parce que non nationale. Comme la compétence de ce pouvoir ne peut après tout être faite que de la liberté religieuse des ressortissants catholiques de l'État, elle est naturellement « opposée » à l'État.

Pour les cultes non catholiques, le problème ne s'est pas, jusqu'ici, posé dans les mêmes termes parce que, ou il s'agissait de religions qui sont surtout des faits de conscience individuelle ou au moins s'adaptent facilement au droit commun de l'État, ou même ces Églises n'étaient organisées que dans le cadre national et souvent par l'État lui-même (Russie, Prusse, Angleterre), de sorte que, dans les deux cas, l'État ne se trouvait pas pratiquement devant une organisation concurrente.

Mais le problème est peut-être à la veille d'être élargi et c'est plus que jamais le moment de définir exactement les pouvoirs de l'État. Dans l'ordre religieux se révèlent en effet, à l'heure actuelle, des tendances susceptibles

de répercussions aussi importantes que ne l'ont été dans le passé le Grand Schisme ou la Réforme.

Aujourd'hui, entre les diverses Églises, la tendance est plutôt à l'union qu'à l'opposition. A cet égard le front unique réalisé en fait contre la politique religieuse de l'U. R. S. S., est un symptôme révélateur bien plus encore que l'idée déjà ancienne de l'Union des Églises. «... Au lendemain de la guerre, reconnaît M. Ch. Géniaux, dans le grand journal radical *« La Dépêche de Toulouse »*, la poussée bolchevique contre toute religion montre à toutes les Églises qu'elles avaient en somme à défendre, non pas tel ouvrage isolé, mais l'ensemble du front chrétien » (2).

Mais beaucoup plus intéressante que cette tendance encore vague — et qui d'ailleurs se heurte, même quand on ne l'étend pas à des religions non chrétiennes, à des obstacles insurmontables — est pour nous l'aspiration qui, au sein même des grandes confessions chrétiennes non catholiques, les Églises protestantes d'une part, les Églises orthodoxes de l'autre, semble pousser d'un mouvement irrésistible à l'unité.

A l'heure actuelle, ainsi que le constate un publiciste très au courant des questions religieuses et protestant lui-même, M. René Gillouin (3) «...le protestantisme, renversant le mouvement qui l'entraînait depuis ses origines vers la multiplication indéfinie des confessions et des sectes, s'oriente vers l'œcuménisme ». Etudiant ce mouvement, un autre publiciste protestant reconnaît qu'« ... il est certain que la multiplicité des sectes protestantes ... (a) été (une cause) de faiblesse ». A l'heure actuelle Rome conserve « ... la suprématie de son armature unitaire » ... « Mais si les Églises chrétiennes, séparées, non seulement de Rome mais les unes des autres ..., abattent les barrières qui les isolent, nous pouvons assis-

(2) N° du 3 mars 1930.

(3) *Trois crises*, Paris 1929, p. 183, note 1.

ter à l'apparition d'un fédéralisme chrétien numériquement équivalent, sinon supérieur ... » (4).

Mêmes tendances, même mouvement dans les Églises orthodoxes, jusqu'ici morcelées en exarchats nationaux. En ce moment même se prépare à Salonique le concile préparatoire de la hiérarchie orthodoxe auquel sont conviés toutes ces Églises ainsi que des représentants du protestantisme. Si l'on songe que l'Église orientale n'a point tenu de concile depuis Phocius, c'est-à-dire depuis dix siècles, on sent l'intérêt de ce présynode qui manifeste ici encore l'aspiration à l'unité internationale.

Car c'est bien de cela qu'il s'agit : jusqu'ici, seule l'Église romaine a su établir et conserver une organisation « supra-nationale ». Ce n'est pas autre chose que cherchent à réaliser maintenant les deux autres confessions chrétiennes, en même temps qu'elles recherchent entre elles les possibilités d'union. Certes, les résultats de ce mouvement ne seront pas une pure copie de l'organisation romaine : on ne voit guère le protestantisme devenant une monarchie unitaire et centralisée ; son organisation semble bien plutôt devoir revêtir la forme d'une sorte de République fédérative. De même pour l'Église orthodoxe.

Il n'en reste pas moins que, dans un avenir nullement chimérique, l'organisation « supra-nationale » de l'Église romaine ne sera peut-être plus isolée. N'aperçoit-on pas alors les conséquences d'un tel mouvement au regard des États ? Le même phénomène d'« opposition » pourrait bien alors se reproduire. « Gouvernement central » des Églises protestantes ou des Églises orthodoxes, ou même, si l'on veut, des deux à la fois, c'est toujours un « Gouvernement central » en dehors des États et en face d'eux, comme l'est à l'heure actuelle le Saint-Siège. Et dès lors, les mêmes problèmes que posent les rapports de

(4) V. René PUAUX, *Europe nouvelle*, n° 23, novembre 1929, p. 1561-1562.

celui-ci avec les États vont se retrouver : de la même façon nous verrons ces organismes centraux réclamer une place dans la société internationale et s'efforcer de définir leurs rapports avec les États, puisque leur propre compétence spirituelle ne pourrait jamais exister que dans la limite des libertés religieuses reconnues par chacun des États à ses ressortissants protestants et orthodoxes.

Sans parler de la signature récente des accords du Latran le problème de la condition internationale du Saint-Siège — c'est-à-dire de sa situation au regard des États — est donc plus que jamais à l'ordre du jour. Nous allons l'aborder dans un esprit de réalisme, doublé, est-il besoin de le dire, d'une complète objectivité scientifique. Cette objectivité nous sera d'autant plus facile que, si le problème ne s'est jusqu'ici posé que pour l'Église romaine, il est peut-être, comme nous venons de le montrer, à la veille de se poser d'une manière élargie.

LA CONDITION INTERNATIONALE DU SAINT-SIÈGE

AVANT ET APRÈS LES ACCORDS DU LATRAN

INTRODUCTION

I. *L'Etat et le Droit.*

Deux idées dominant, jusqu'à l'heure actuelle, le problème de l'État et du Droit : en premier lieu, l'ordre juridique positif apparaît commandé par l'idée de souveraineté étatique et se présente comme une construction de l'État ; en second lieu, dans le système juridique ainsi construit par lui, l'État a prétendu courber sous sa loi toutes les autres réalités : il n'y a rien en dehors de sa compétence.

A. *L'ordre juridique, dominé par l'idée de souveraineté étatique, apparaît comme construit par l'Etat (1).*

Le monde est aujourd'hui divisé en compartiments territoriaux dans lesquels se manifestent des autorités

(1) Voir d'une façon générale : HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., 1929, p. 497 et suiv. ; CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. I^{er}, p. 190 ; DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., I, 1921 ; DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *Traité général de l'Etat*, 1929.

Plus spécialement en ce qui concerne les rapports internationaux (aspect du problème le plus volontiers étudié de nos jours) : POLITIS, *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, Acad. de droit international de La Haye, *Rec. des Cours*, 1925, I ; *id.*, *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris, 1927 ; REDSLOR, *Histoire des grands principes du droit des gens*, Paris 1923 ; DELOS, *La société internationale et les principes du droit public*, Paris, 1929 ; SUKIENNICKI, *Essai sur la souveraineté des Etats en droit international moderne*, thèse Paris, 1925 ; KUNZ, *La primauté du droit des gens*, R. D. I. et L. C., 1925, p. 556 et suiv. ; GARNER, *Des limitations à la souveraineté nationale dans les relations extérieures* R. D. I. et L. C., 1925, p. 33 et suiv.

étatiques : l'État, en effet, est essentiellement une domination sur des hommes dans des limites territoriales.

Comment l'État s'est-il formé ? Par différenciation en gouvernants et gouvernés au sein d'un groupe humain fixé sur un territoire donné, et personnification juridique de l'institution. Historiquement, un phénomène de centralisation politique et administrative a ainsi agrégé et fondu les familles, les cités et les provinces sous l'action patiente d'une volonté directrice.

Par évolution logique, ce mouvement conduisait à la notion d'État souverain : idée française, celle-ci date du Moyen-Age et de la construction de la monarchie qui s'opposait, à l'intérieur, à la Féodalité, régime de pulvérisation du pouvoir, à l'extérieur, aux Empereurs et au Pape qui, chacun dans leur ordre, prétendaient, au nom de l'antique notion de l'unité humaine vulgarisée par le Christianisme, à l'unité de la souveraineté. Contre ces prétentions diverses et opposées, les « légistes » proclamèrent la légitimité et l'indépendance de la Couronne, posant ainsi les premières bases de la théorie de la souveraineté étatique.

L'aboutissant de cet effort patient a été la construction — achevée ou à peu près au *xvi^e* siècle — de l'*Etat souverain*, dans lequel est réalisée, du moins virtuellement, une unité parfaite, et où la puissance publique est douée du pouvoir d'auto-organisation. Au-dessous d'elle, les groupements humains secondaires font désormais figure de concession de sa toute puissante volonté et sont soumis à sa loi.

Dans ce régime, la puissance publique va monopoliser les sources du Droit qui, de création spontanée subie par elle, devient une pure « création » étatique, un droit promulgué. Certes, cela ne signifie pas forcément que, dans cet établissement des normes juridiques, l'État ne soit soumis à aucune règle supérieure : au contraire, on a le plus souvent reconnu que sa volonté doit se conformer à la loi divine ou au droit naturel. Mais, même si l'État reconnaît au-dessus de lui un droit objectif que son action

ne peut tendre qu'à « dégager » et à réaliser, même alors il n'en reste pas moins que l'État ne se reconnaît pas de supérieur humain et que, par suite, en l'absence d'un législateur, d'un juge et d'un gendarme placés au-dessus de lui, il n'est tenu si l'on peut dire qu'à sa « conscience ». C'est donc de son action inconditionnée et libre que résulte tout le droit, tant interne qu'externe.

Dans l'ordre interne, la souveraineté de l'État, qui apparaît comme le pouvoir de commandement d'un supérieur sur un inférieur, se ramène à faire la loi à tous les citoyens et à ne recevoir la loi d'aucun d'eux. C'est cet aspect de la souveraineté qui, jusqu'à nos jours, avait été le plus attaqué — peut-être parce que c'est lui qui est apparu le plus rapidement insupportable à l'individu — et c'est à cet égard qu'on a le plus tôt senti la nécessité d'affirmer, ou, plus exactement, d'assurer et de garantir la subordination de l'État au droit : cette idée que le droit supérieur donne aux individus un certain nombre de prérogatives qui, dès lors, s'imposent à l'État, moyen au service de l'individu fin, c'est elle qui depuis le XVIII^e siècle a commandé l'aménagement de l'État moderne et a inspiré des procédés de technique juridique tels que la séparation des pouvoirs, les constitutions écrites avec leur corollaire, le contrôle de la constitutionnalité des lois, etc. qui tendent tous à limiter à l'égard de l'individu la toute puissance étatique.

Cette souveraineté de l'État s'étend aussi au droit international : limité dans l'espace, l'État a devant lui d'autres États et, avec eux, de nécessaires rapports. Dans ceux-ci, l'idée de souveraineté a conduit aux notions d'indépendance et d'égalité, desquelles on a voulu tirer la complète liberté d'action des États. Certes, on s'accorde à reconnaître que les rapports de ces derniers n'échappent pas à toute règle et font l'objet d'un droit ; mais le dogme de la souveraineté, avec son corollaire, la non soumission de l'État à un supérieur, a pour conséquence le caractère purement volontariste du droit international, lequel a à sa base l'adhésion des États.

Ici encore, cela ne veut pas dire que ceux-ci nient formellement l'existence d'un droit objectif, naturel, supérieur (2). Mais, jusqu'à nos jours, toute affirmation de la subordination de l'État au droit est restée, dans l'ordre externe, purement théorique, parce qu'elle n'a pas été doublée d'une organisation de la société internationale destinée à assurer effectivement cette subordination. Le mouvement qui tend, surtout avec la S. D. N., à faire apparaître en la matière un législateur, commence à peine, et, jusqu'à aujourd'hui, toutes les règles coutumières ou écrites du droit international ont leur source dans la seule volonté des États (3). Cela est si vrai que même les

(2) La logique de l'idée de souveraineté étatique conçue comme absolue et illimitée aboutissait bien dans l'ordre international à nier tout droit obligatoire pour l'État. Telle a été l'attitude de Vattel à la fin du XVIII^e siècle, attitude reprise ensuite avec la plus grande audace par Hegel chez lequel elle va jusqu'à la divinisation de l'idée d'État devenue une fin en soi. Dans cette conception, rien n'est au-dessus de l'État, le droit international même existe pour les États et non les États pour le droit international. Celui-ci et la communauté internationale sont alors conçus comme purement anarchiques (pour les idées de Hegel, v. notamment KUNZ, *op. cit.*, surtout p. 575). Depuis VATTEL, rares ont été les tenants de cette thèse absolue : V. toutefois les quelques auteurs indiqués par POLITIS (*Nouvelles tendances...*, p. 19 et 20).

Cette négation du caractère obligatoire du droit international avait tellement effrayé les auteurs que, sans oser remonter jusqu'au principe et le récuser, ils avaient recherché un artifice pour expliquer en dépit de la souveraineté des États l'existence d'un droit international obligatoire : ils n'avaient pu, naturellement, trouver que des expédients (autolimitation, droits fondamentaux des États) fondés sur des postulats en contradiction manifeste avec l'idée de souveraineté qu'ils prétendaient consacrer (V. à cet égard, plus particulièrement sur la doctrine des droits fondamentaux des États, POLITIS, *Nouvelles tendances...*, p. 36 et suiv., note p. 39 ; *id.*, autre ouvrage cité ; GARNER, *op. cit.*).

Mais ces théories sont aujourd'hui de plus en plus abandonnées et même dans le passé on a généralement reconnu que l'État est d'une façon générale soumis à un droit supérieur qui par suite donne au droit international un caractère obligatoire (V. outre les auteurs précités, JITTA, *La rénovation du droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain*, 1919 ; LE FUR, *Théorie du droit naturel...*, déjà citée, p. 263 ; SCHUCKING, *Le développement du pacte de la S. D. N.* Ac. de La Haye, *Rec. des Cours*, 1927).

(3) V. notamment KARL STRUPP, *Éléments de droit international public*, trad. franç., Paris, 1926, p. 11.

Certes, le droit international peut être considéré comme devant être

tentatives modernes d'organisation de la société internationale qui conduisent à un droit « institutionnel » posé par des organes centraux et auquel les États seront soumis, impliquent la volonté des États : la société internationale organisée aura ainsi à sa base et à son origine un contrat social (ou plutôt ce que les Allemands appellent une *Vereinbarung*, c'est-à-dire une union de volontés sur un même résultat juridique), symétrique de ce « contrat social » de pure fiction, imaginé pour expliquer l'autorité de l'État sur les individus, dans l'ordre interne, par certains philosophes, notamment Rousseau.

B. Dans le système juridique ainsi construit par lui, l'Etat a prétendu courber sous sa loi toutes les autres réalités :

Cette action de l'État se traduit d'abord en droit international par ce fait que, seuls, sont en présence les États. La personnalité (4) en droit des gens est intimement liée

un droit *institutionnel* excluant par suite tout volontarisme. Mais ce n'est là qu'une vue théorique contraire au droit positif bien qu'elle cherche à se réaliser dans les faits. Elle se heurte, en effet, jusqu'ici au vieux concept de la souveraineté (V. sur ce point DELOS, *op. cit.*, p. 186 ; REDSLON, *op. cit.*, p. 7 qui déclare : « Le droit international est une norme exclusivement conventionnelle »).

(4) Le droit, on le sait, est d'ordinaire construit sur la base de la personnalité juridique ; celle-ci intervenant par ce fait qu'elle est titulaire de droits et d'obligations, qu'elle est responsable, qu'elle peut ester en justice. En droit interne, la personne base est l'individu (et sous notre régime d'égalité juridique, tous les individus). En droit international la base constructive est jusqu'à nos jours l'Etat dont la *souveraineté* est le symétrique de la *liberté* de l'individu dans l'ordre interne.

Cette notion de personnalité juridique a été vivement attaquée par M. DUGUIR qui a prétendu la nier en même temps que la souveraineté. Mais là comme ici cette théorie est exagérée et aboutit après maintes complications au même résultat pratique. Pour le maintien de la notion traditionnelle, V. notamment LE FUR, *Préface au traité général de l'Etat de M. de La Bigne de Villeneuve*, et R. D. I. (LAPRADELLE et POLITIS), 1929, p. 37 et suiv.

Pour les bases philosophiques du maintien de la notion de *personne juridique* (et de droits subjectifs). V. HAURIOU, *op. cit.*, notamment préface, p. VII, à X. « Abandonner le fondement individuel du droit, c'est fatale-

à la notion d'État et le droit international n'est *dans la rigueur du système classique* qu'un droit interétatique (5). En droit des gens, en effet la souveraineté — qui n'implique pas que l'un des États puisse exercer un pouvoir suprême sur les autres, mais n'est, suivant l'expression de Jellinek, que « le reflet nécessaire de la puissance intérieure suprême » — se traduit par la *personnalité internationale*, c'est-à-dire l'ensemble des droits positifs par lesquels se manifeste le pouvoir de l'État dans ses rapports avec les États étrangers, droit de guerre et de légation, droit de conclure des traités, etc. Mais cette personnalité internationale (qu'on appelle parfois souveraineté extérieure ou internationale) provient uniquement du droit qui appartient à l'État, en vertu de sa souveraineté interne, de représenter la nation auprès des États étrangers ; et par conséquent la seule souveraineté positive, la souveraineté intérieure — uniquement conçue comme étatique — est, toujours et sans exception la base de la « souveraineté extérieure »

ment abandonner le fondement individuel de la société ». — V. aussi LE FUR, R. D. I., *loc. cit.*

Or c'est bien de cela qu'il s'agit. Ici comme ailleurs, on commence par attaquer la personne purement juridique, la plus vulnérable ; mais la logique du système conduirait ensuite à attaquer l'idée même de personnalité humaine. Ce n'est là qu'un des aspects de la dissolution interne de la civilisation d'Occident sous l'action de conceptions qui lui sont étrangères. La notion de personnalité est en effet caractéristique de notre civilisation : elle est issue de la triple discipline gréco-romano-chrétienne et « tout procède dans ce que nous pensons et ce que nous sommes de cette théologie occidentale, de ce monothéisme judéo-chrétien » enrobé dans l'héritage de la culture gréco-latine « et qui avait mis l'accent sur l'unité, sur la personnalité, sur la finalité de l'être... ». Le judaïsme est relié à l'Europe par la notion de la personnalité, « il accentue avec une rigueur extrême l'unité de la personne humaine... C'est en cela qu'il s'oppose au reste de l'Orient » (V. HENRI MASSIS, *Défense de l'Occident*, p. 222 et la note 1).

(5) V. à cet égard la définition du D. I. donnée par l'Allemand LISZT (*Le Droit international*, trad. franç. par G. GIDEL, Paris 1928, p. 1), lequel est peut-être, jusqu'à M. LE FUR, l'auteur qui a le plus fortement analysé l'idée de souveraineté au double point de vue externe et interne mais en s'en tenant à la conception traditionnelle. — V. encore *La conception du D. I.*, chez L. RENAULT, *Introduction à l'étude du D. I.*, p. 4 et 22 et chez LESEUR, *Introduction à un cours de D. I. P.*, p. 10.

Et, bien qu'on ait parfois cherché, comme nous le verrons, à élargir la notion de personnalité internationale pour l'étendre à des entités autres que les États, cela n'a pu avoir lieu, vu le caractère interétatique et volontariste de ce droit, que *par la volonté des États eux-mêmes*, ce qui réduit les nouvelles personnes internationales à n'exister que par la volonté des États et conserve à ceux-ci un caractère primordial qui rend plus apparent que réel l'effet de la modification.

Jusqu'ici, la souveraineté de l'État n'est donc limitée que par celle des autres États — nécessité de fait devant laquelle a dû s'arrêter la logique juridique — ce qui signifie que dans l'ordre interne l'État est tout puissant : nous verrons à cet égard les origines historiques de la notion de souveraineté élaborée par notre Ancien Droit, principalement contre le régime féodal. « Pas d'État dans l'État », c'est au nom de cette formule que les légistes ont lutté contre les prétentions des grands feudataires et même, après le xvi^e siècle, contre les derniers soubresauts de la féodalité politique ou de collectivités organisées, comme les protestants. Mais cette idée de souveraineté territoriale va aussi s'exercer contre les prétentions de l'Église à constituer sur le territoire de l'État un pouvoir libre et indépendant.

II. *Le problème posé par l'existence de l'Eglise catholique et l'activité de son organe central, le Saint-Siège :*

Tandis que prenaient corps les tendances de l'État à la souveraineté et que s'élaborait le système juridique essentiellement étatique dont nous venons de retracer le développement et les caractères, en dehors des États et à l'écart de ces tendances continuait à subsister l'Église catholique. Lorsqu'après la chute de l'Empire romain et des siècles de carence absolue ou relative du pouvoir, les États modernes commencent à s'organiser l'Église était, déjà là, déjà installée dans un domaine qu'au nom du droit supérieur — pour elle, loi divine dont elle est dépositaire — elle estimait être le sien. Or, cette Église pré-

sentait déjà des caractères tout différents des autres pouvoirs religieux : d'abord celui d'être un véritable « pouvoir », un organisme, une institution ; ensuite celui de ne pas borner son champ d'action aux seules limites d'un État, mais de s'affirmer « catholique », c'est-à-dire universelle. Devant les prétentions de l'État, elle ne disparaît pas pour autant : quelle va être sa situation désormais ? c'est là un grave problème.

A. L'Eglise, en tant que société indépendante, n'a pas de place dans le nouveau système juridique :

L'idée de souveraineté territoriale, combinée avec une autre idée et un autre mouvement, la laïcisation de l'État, a pour conséquence d'exclure l'Eglise du droit, de faire apparaître ses prétentions comme anachroniques et de la soumettre à la législation de l'État.

Il est facile de comprendre que l'idée de souveraineté territoriale étatique était en opposition complète avec la prétention de l'Eglise à être, au sein des États, une société distincte et indépendante de la société civile, légiférant, jugeant et s'administrant souverainement. A partir du ^{xv}e siècle, nous le verrons, l'incompatibilité de cette prétention avec la nouvelle aspiration de l'État sera de plus en plus sentie. Mais, pendant deux siècles encore, toutes les conséquences de l'idée de souveraineté étatique ne seront pas à cet égard dégagées : pour qu'elles le soient, il faudra une nouvelle évolution de la notion d'État, la laïcisation de celui-ci. Cette évolution accomplie, l'Eglise ne saurait avoir d'autre place que celle que veut bien lui reconnaître le souverain territorial.

A l'intérieur tout d'abord, ne saurait se concevoir d'autonomie ecclésiastique : l'État, seul souverain, soumet à sa législation toutes les manifestations d'activité, même religieuses, autant bien entendu qu'elles présentent un caractère « matériel » qui en permette l'appréhension à ses agents ; le régime des cultes est désormais, en droit tout au moins, dans la compétence et dans la seule compétence de l'État.

Dans l'ordre international non plus, l'Église ne va pas apparaître : son organe central, le Saint-Siège, n'aura pas de position distincte et indépendante des États. Droit exclusivement étatique, le droit international ne comporte pas entre les diverses souverainetés territoriales de solution de continuité ; il n'y a pas la plus petite place pour une entité extra-étatique comme le Saint-Siège. D'ailleurs, en bonne logique, celui-ci n'aurait que faire d'une place *de jure* dans le droit des gens, puisque, s'il l'avait, ce serait au nom d'un pouvoir juridique qu'il ne pourrait naturellement exercer que dans les cadres territoriaux des États : or ceux-ci, nous venons de le voir, lui dénie absolument un tel pouvoir.

Quelle est, par suite, la situation du Saint-Siège en tant qu'organe central de l'Église catholique ? Comme il n'y a que deux catégories juridiques : droit interne et droit international et qu'il n'a aucune place dans celui-ci, il ne pourra être, de lui-même, que dans la compétence interne du souverain territorial dans le ressort duquel il est établi.

Or, tout ceci est évidemment la négation de l'idée même d'Église et de la prétention du Saint-Siège à exercer de façon inconditionnelle et libre un pouvoir dans les États, et à avoir par suite des rapports avec ceux-ci sur pied d'égalité.

B. Critique de cette attitude de l'Etat :

L'attitude de l'État qui a ainsi posé l'ensemble de l'édifice juridique en rapportant tout à soi est-elle légitime ?

Nous savons que la plupart des publicistes se refusent à voir dans le droit une pure création de l'État et estiment au contraire que c'est l'État qui est subordonné au droit : une nécessité de fait impose alors le « dégagement » par l'État des règles juridiques positives ; mais ce faisant, l'État trouve dans le droit objectif ou naturel préexistant et supérieur à lui une règle de conduite qui vient limiter son action.

Nous sommes donc conduits à apprécier l'attitude de l'État sous l'angle de ce droit objectif, supérieur à la volonté de celui-ci. De ce point de vue, l'État, dans sa construction du droit tout imbue de « volonté de puissance » et d'aspiration « totalitaire », n'a-t-il pas outrepassé sa compétence légitime aux dépens de celles d'entités différentes, mais dont l'existence et la compétence distinctes se justifiaient du point de vue de ce droit naturel qui doit être pour tous la règle suprême ? (6).

Dès lors, à supposer que nous puissions établir l'existence au profit des pouvoirs religieux d'une zone de compétence propre au regard du droit naturel, la situation de l'Église est, devant l'État, complètement modifiée.

Dans le cadre de l'État, elle peut prétendre à l'exercice indépendant de sa mission. Des conflits de compétence pourront naître, et, comme nous le verrons, une *nécessité de fait* pourra vouloir que dans le cas d'impossibilité d'accord la solution du conflit soit une solution de force et le résultat de la volonté de l'État ; mais le principe même de l'action indépendante de l'Église dans sa compétence propre ne pourra être contesté (7).

Par suite le Saint-Siège aura dans le droit international une place naturelle. Il l'aura pour deux raisons : d'abord parce qu'ayant pouvoir dans les États, il ne doit, de toute évidence, être soumis à aucun d'eux : ceux-ci qui ont le devoir de respecter son action religieuse dans leurs limites territoriales ont à tout le moins le droit irréduc-

(6) V. sur ce point DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 504, 505.

(7) Effectivement l'Eglise prétend bien être au sein de l'Etat une société indépendante. Mais, fondant sa prétention sur son origine divine, elle prétend tracer elle-même les limites de son activité, posséder ce que les juristes allemands ont appelé la « compétence de la compétence » : sa thèse sur ce point n'est ni vraie ni fausse, elle n'est pas recevable parce que l'Etat est de son côté tout aussi fondé à émettre une semblable prétention. La justification par le fondement divin n'est en effet pas admissible car elle procède d'un point de vue auquel le juriste et l'Etat laïque — lequel, nous croyons l'avoir montré dans notre avant-propos, n'a pas à renier ce caractère laïque qui seul donne tout son sens à la distinction du temporel et du spirituel et à la liberté individuelle — n'ont pas à se placer.

tible d'exiger son indépendance complète à l'égard de l'un quelconque d'entre eux. Le Saint-Siège devra donc échapper à toute souveraineté territoriale, même à celle de l'État dans lequel il pourrait être établi (8). Ensuite, comme l'exercice de son autorité dans l'intérieur des États entraîne pour le Saint-Siège des rapports forcés avec les gouvernements de ces États (9), le Saint-Siège aura également le droit d'en revendiquer les *moyens* d'une façon analogue à celle d'un État en face des autres, ce qui est proprement l'accès au droit international.

C. Limitation du sujet :

Nous n'entendons pas traiter le problème d'ensemble de la situation du Saint-Siège en droit interne d'abord, en droit international ensuite. Nous vous limiterons à ce second point et ne toucherons au premier que dans la mesure où il nous paraît contenir la clef de notre sujet.

Mais nous avons tenu à présenter dans son ensemble le « problème de l'Église », pour nous problème de l'existence et de la situation dans le droit humain positif (qui est nécessairement un droit dégagé par les États) de l'Église catholique en général et du Saint-Siège en parti-

(8) Bien entendu le droit objectif n'implique rien de plus et ne saurait nullement, comme l'Eglise l'a toujours prétendu — et l'a fait triompher au traité du Latran — lui valoir une souveraineté territoriale quelconque, encore que celle-ci soit une grande simplification au problème de l'indépendance du Saint-Siège.

(9) Des rapports sont inéluctables entre le Saint-Siège, organe central de l'Eglise catholique et les États. Le Saint-Siège, en effet, exerce un pouvoir spirituel sur des hommes qui, par ailleurs, sont les ressortissants des États. Or, comme la profession de catholicité n'est pas — nous aurons à y revenir — un simple fait de conscience individuelle mais bien l'allégeance à une institution juridique et matérielle analogue à l'État des contacts sont inévitables avec l'activité également juridique et matérielle de l'État : en tant que son activité doit se matérialiser l'Eglise tombe, en quelque sorte, sous l'appréhension de l'État. C'est là d'ailleurs que réside toute la difficulté du problème et le problème lui-même car il est bien évident que, si l'activité de l'Eglise pouvait être purement spirituelle et celle de l'État consentir à n'être que purement matérielle, aucun contact n'interviendrait et aucun problème ne se poserait entre l'Eglise et l'État.

culier. Ce faisant, nous avons entendu réagir contre la façon — infiniment plus aisée évidemment mais à notre sens étriquée, simpliste et fragmentaire — dont la question avait été envisagée jusqu'ici. La plupart des publicistes ne se posent d'ailleurs la question du Saint-Siège qu'en droit international — considérant dans l'ordre interne l'Église comme une corporation soumise à la législation souveraine de l'État.

Partis, consciemment ou inconsciemment, de telles prémisses les juristes, lorsqu'ils posent le problème en droit international, ne peuvent l'envisager que sous l'angle de la nécessaire indépendance spirituelle qui doit être — dans l'intérêt des *Etats* — celle du pontife romain (10), indépendance à rechercher, soit dans la constitution à son profit d'une souveraineté étatique, soit par le moyen d'une garantie purement juridique. Et dans tout le cours de leur construction ils ne peuvent se défaire de cette conséquence qui consiste à rattacher ou à essayer d'expliquer une activité juridique du Saint-Siège dans l'ordre international par le recours à un « pouvoir spirituel » sans existence juridique.

III. *La situation de la papauté dans l'ordre international :*

Nous savons déjà que le droit international se présente dans son aspect positif et traditionnel comme un droit interétatique et volontariste : les États, parce qu'étant des personnes souveraines qui sont en quelque sorte les seules réalités du monde juridique, en sont à la fois les créateurs et les seuls sujets. Certes, une controverse sur laquelle nous aurons à revenir divise les auteurs se rattachant aux conceptions classiques de la souveraineté jusqu'ici envisagées : certains croient pouvoir dissocier les deux idées d'État et de personne internationale parce

(10) V. par exemple la façon dont FAUCHILLE (*Traité de droit international public*, I, 1^{re} partie, p. 732 et suiv.), pose le problème.

qu'ils entendent celle-ci d'une façon particulièrement large en y comprenant, non seulement les « membres de la communauté internationale » qui tout à la fois ont accès aux règles du droit international et créent, et d'autre part les « simples sujets du droit international », entités plus ou moins artificielles par rapport aux États et qui tiendraient de la volonté de ceux-ci l'accès au moins partiel aux règles du droit des gens (11). Cette controverse est surtout verbale, car, de toute façon, l'État conserve une situation privilégiée qui lui vient de son antériorité et de sa normalité.

La personnalité internationale, c'est-à-dire la capacité d'agir en droit international, nous apparaît donc comme liée à la notion d'État puisque ce n'est, comme nous l'avons vu, que le reflet extérieur de la souveraineté (12). Voyons dans ces conditions comment s'est posé historiquement le problème de l'accès du Saint-Siège au droit international et comment il a été résolu (ou non résolu) ; comment ensuite peut être conçue la solution logique. Nous pourrions alors indiquer dans ses grandes lignes le plan de notre étude.

A. Comment s'est posé et a été résolu, historiquement, le problème de l'accès du Saint-Siège au droit international :

Longtemps le problème n'a été envisagé que de façon fragmentaire : il a été *vu*, mais comme il posait un redoutable conflit de conscience — la souveraineté semblant forcément devoir être unitaire et par suite ne pouvoir

(11) FAUCHILLE, *op. cit.*, I, 1^o, p. 207, n^o 154. Dans le même sens : STRUPP, *op. cit.*, p. 22 et 23.

(12) Nous avons rappelé *supra*, la définition de JELLINEK (citée par LE FUR, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Paris 1896, p. 444). Cette conception de la personnalité internationale est celle de cet auteur lui-même. C'est également celle de CARRÉ DE MALBERG (*op. cit.*, I, p. 70 à 72) et DE LA BIGNE DE VILLENEUVE (*op. cit.*, p. 457) qui remarque que les deux souverainetés, interne et internationale, « ... ne sont que les deux côtés d'une seule et même souveraineté et signifient pareillement que l'Etat est maître chez lui ».

appartenir qu'à l'État ou à l'Église — un certain effroi très humain en a empêché la solution d'ensemble. Les États auraient hésité à reconnaître au Saint-Siège une place dans le droit international si la possession par l'Église d'un « domaine temporel » n'avait simplifié les choses en permettant aux juristes d'expliquer sa situation à la lumière des principes classiques. Au cours des siècles, en effet, le Saint-Siège a toujours recherché la souveraineté étatique dans laquelle il voit le seul moyen d'échapper à la sujétion des pouvoirs politiques, en même temps que d'avoir comme eux les prérogatives souveraines.

Le problème de l'accès du Saint-Siège au droit international s'est donc posé dans des conditions toutes spéciales parce qu'il s'est posé bien avant 1870, c'est-à-dire à une époque où le pape joignait à son pouvoir religieux un pouvoir temporel sur une partie de l'Italie. Surtout après le congrès de Westphalie (1648) qui marque une phase décisive dans la laïcisation du droit international, les États se refusent à faire au pape une place pour lui-même : la société internationale ne comprend que les États mais — aux yeux des juristes laïques tout au moins — le Saint-Siège était un État : le pape a donc la capacité internationale de tout chef d'État.

Peut-on dire que le problème est résolu ? incontestablement non : il n'est qu'escamoté. La situation dans laquelle les États tenaient désormais le pontife romain s'expliquait par un caractère accessoire, et la simplicité du système était tout apparente. Le droit international avait bien enregistré cette vue formaliste des choses qui, par un *modus vivendi* permettait d'éviter un conflit brûlant. Seulement la réalité complexe et différente ne se laissait pas aussi facilement « forcer », et déjà des exceptions caractéristiques faisaient en quelque sorte craquer le cadre étatique de ce système (13).

(13) V. not. dans VERGNES, *La condition internationale du Saint-Siège*, thèse Toulouse, 1905, p. 76, 77, un certain nombre de faits que nous retrouverons d'ailleurs.

La solution n'était donc qu'un *modus vivendi*, mais celui-ci fut longtemps suffisant. Le Saint-Siège, outre l'indépendance manifeste que lui confère le fait qu'il n'est sous la souveraineté territoriale d'aucun État, tire de ce régime les moyens diplomatiques d'être en rapport avec les États, même et surtout pour des matières d'ordre religieux. Et les États sont aussi satisfaits, parce que, sans supprimer tout contact avec le pape — ce qu'en général, au moins les États catholiques, ils ne désiraient pas —, ce régime n'entraîne pas reconnaissance d'une qualité et d'une situation juridiques au profit de celui-ci.

Telle fut la situation tant que le Saint-Siège put ainsi prendre pied avec le droit humain par le moyen du pouvoir temporel. Mais en 1870 l'État pontifical disparaît et avec lui toute base juridique de la situation du pape. Verrons-nous désormais les États définir la seule qualité qui reste au pape, celle de pontife ? Nullement, mais, fait digne de remarque, les manifestations d'activité internationale du Saint-Siège ne disparaissent pas pour autant. L'embarras des juristes est alors extrême : l'interprétation de la situation du Saint-Siège à l'aide du pouvoir temporel avait été un commode oreiller de paresse, il avait disparu ; le pape n'a plus, dès lors, de qualité juridique reconnue par le droit classique : il faut tout de même bien expliquer sa situation. Et tous les internationalistes de procéder à une sorte d'examen de conscience.

Quatre attitudes, tout au plus, étaient possibles :

1^o La première, la plus simple, consiste à nier la réalité, c'est-à-dire à refuser aux manifestations d'activité internationale du Saint-Siège tout caractère juridique. C'est la seule attitude logique dans la conception classique de la souveraineté et du droit. Mais elle est, nous le verrons, insoutenable. Aussi, d'une manière générale, les juristes recherchent-ils — en dehors du droit commun des règles classiques — une solution plus adéquate.

2^o Ils peuvent constater la situation du Saint-Siège,

mais sans prétendre l'expliquer autrement que comme une survivance historique. Pratiquement c'est une attitude très voisine de la première ; mais bien entendu elle est encore moins satisfaisante.

3^o Une attitude déjà meilleure consiste à se placer nettement dans le cadre du droit, mais à reconnaître le caractère exceptionnel de la situation du Saint-Siège : celle-ci est une anomalie, une exception, mais une exception juridique. Comment cela ? par le consentement des États. Admissible au regard du droit volontariste et interétatique, cette attitude ne laisse pas d'être un peu trop facile. Surtout, lorsqu'on ne peut invoquer qu'une volonté tacite, l'esprit n'est guère satisfait et voudrait bien savoir *le pourquoi* de cette volonté tacite. De plus ce système laisse le Saint-Siège dans une position artificielle, donc diminuée, vis-à-vis de l'État, ce qui enlève beaucoup d'intérêt au prétendu caractère juridique de sa situation internationale.

4^o La dernière attitude, à laquelle nous conduit d'ailleurs l'explication précédente, voit le fondement de la situation du pape dans son *pouvoir spirituel*. Seulement, si l'on veut préciser cette formule et mettre en parallèle ce pouvoir avec la souveraineté de l'État, l'on est en présence du gros problème que nous avons présenté, du problème de la compétence propre et indépendante des pouvoirs religieux à l'égard des pouvoirs politiques, c'est-à-dire de la *souveraineté spirituelle*.

Le problème posé par le Saint-Siège dans le droit en général et le droit des gens en particulier n'aura donc été abordé véritablement que sous la pression de la nécessité, après la disparition du pouvoir temporel. Mais depuis lors, le grand fait récent de la matière est le rétablissement, aux accords du Latran (11 février 1929) une souveraineté territoriale au profit du Saint-Siège. Cette nouvelle modification est-elle susceptible de transformer les positions des juristes ? C'est ce que nous aurons à examiner.

B. La solution rationnelle du problème :

Le problème de la situation internationale du Saint-Siège, posé dès la naissance du droit international, n'a donc été abordé en pleine lumière et, si l'on peut dire, dans toute sa nudité, que lorsqu'après 1870 la papauté a été dépouillée de tout ce qui n'était pas ses attributs religieux. A ce moment, le problème ne peut être résolu que par une révision des notions du droit « étatique » en matière de *personnalité internationale* ou en matière de *souveraineté*. Pour faire au Saint-Siège une place *quelconque* en droit international, il faut nécessairement élargir *l'un ou l'autre* de ces concepts : ou dissocier la personnalité internationale de la souveraineté toujours conçue comme exclusivement étatique et introduire dans le droit des entités autres que les Souverains-États, ou, au contraire, dissocier la souveraineté de l'État en la concevant d'une façon plus large qui permette de la reconnaître au pouvoir religieux, notamment au Saint-Siège, celui-ci entrant dès lors dans le droit par la grande porte de la souveraineté. Telle est désormais l'alternative

Voyons très rapidement ces deux possibilités (14).

(14) Remarquons que le moment est favorable pour envisager dans ces conditions la situation internationale du Saint-Siège :

Dans la période de déclin de l'Etat qu'est notre époque, à la fin du règne de l'Etat divinisé, on se rend compte que, dans sa prétention à construire le droit par lui seul et pour lui seul il avait pu méconnaître certaines réalités. D'autre part, des réalités nouvelles sur un plan supérieur à l'Etat viennent marquer une réadaptation du droit public classique notamment international.

Cette évolution en cours est déjà sensible à diverses tendances et l'on peut grouper en trois catégories ces réalités nouvelles ou anciennes qui n'ont pas de place exactement définie dans le droit classique :

- a) Certains organes internationaux, peut-être les embryons des services publics « mondiaux » du futur super-Etat : exemple, la Commission européenne du Danube ; à un moindre degré, certains « bureaux » internationaux, peut-être encore la Banque des règlements internationaux en cours d'organisation ;
- b) Le Saint-Siège et éventuellement tous les autres pouvoirs religieux qui parviendraient à la vie internationale ;
- c) La Société des Nations qui ressemble aux institutions de la première

La première attitude, la plus naturelle parce que c'était celle qui heurtait le moins les conceptions familières aux juristes, c'est *l'élargissement de la notion de personnalité internationale*. A l'heure actuelle, cette transformation est manifeste : nous ne faisons pas allusion ici à des théories qui estimant que tout comme en droit interne la personne base doit être désormais l'individu, en arrivant à modifier complètement la conception du droit des gens (15). Nous visons simplement l'élargissement de la conception purement étatique du droit international qui ne cadre plus avec les faits actuels, notamment avec

catégorie par son caractère temporel mais, par d'autres côtés, à celles du 2^e groupe.

Devant cette évolution, les deux notions classiques de personnalité internationale et de souveraineté s'avèrent insuffisantes. La personnalité classique ne peut être appliquée aux institutions dont nous venons de constater l'existence et, dès lors, celle-ci est sans base juridique précise. D'autre part, la notion de souveraineté elle-même est fort attaquée à l'heure actuelle parce que dans sa conception abusivement absolue elle a été la cause de l'anarchie internationale et de ces luttes « inexpiables » où, depuis le xvi^e siècle, « la vieille Europe devait venir tant de fois s'engloutir pour de nouvelles métamorphoses ». Dans cet état d'inorganisation l'extension de la société internationale et du phénomène-Etat a eu surtout pour effet de rendre les guerres continentales et mondiales. Par là même, cette conception de la souveraineté s'oppose aux efforts d'organisation de la société internationale, laquelle apparaît nécessaire aujourd'hui, tant pour ses avantages intrinsèques que pour la sauvegarde de la paix. Or, tout ce qui démontre le caractère limité de la souveraineté de l'Etat et l'existence d'un droit supérieur facilite la compréhension de la situation des Eglises.

(15) Les théories qui, estimant que la *fin* de tout système juridique, c'est-à-dire l'homme, doit être la base constructive de tout l'ordre juridique, même du droit international, en arrivent à modifier complètement celui-ci. Elles conduisent à unifier sa nature avec celle du droit interne (c'est la conception moniste du droit) et comme par ailleurs, niant la souveraineté de l'Etat elles superordonnent le droit international au droit interne, elles en viennent à « étagé » autour de l'individu les divers « droits » en cercles concentriques.

Cela présente le grand intérêt de fonder dans le droit international les droits de l'homme et d'aboutir par suite à une sorte d'internationalisation du droit public interne, plus spécialement des libertés individuelles. Ces tendances sont notamment celles de M. DE LAPRADELLE dont la théorie téléologique du droit international, considérant l'individu comme le sujet de ce droit, assigne à celui-ci le but social de défendre les droits de l'homme (V. sur cette « internationalisation du droit public interne » les articles de M. MIRKINE GUETZEVITCH dans la R. D. P. et l'*Esprit Inter-*

les tentatives d'organisation de la société internationale manifestées par la création de la S. D. N.

A cet égard, répétons-le, le caractère classique du droit international a été attaqué : les États sans doute continuent à en être regardés comme les personnes par excellence, car ils sont les seuls membres de cette communauté internationale formée par leur « volonté implicite ». De la sorte, ils sont bien les seuls « créateurs » du droit des gens. Mais on peut comprendre la notion de personne internationale de façon un peu différente, y voir simplement le fait d'être sujet du droit des gens, c'est-à-dire apte à être titulaire de droits et de devoirs internationaux. Dans ces conditions, pourquoi la personnalité internationale serait-elle restreinte aux États et pourquoi ceux-ci ne pourraient-ils appeler à cette jouissance des règles du droit des gens des entités qui ne sont pas des États mais présentent un intérêt international ?

Nous aurons à revenir longuement sur ce système, que M. Gilbert Gidel a tenté d'appliquer précisément à la situation du Saint-Siège. Contentons-nous de remarquer ici que, depuis longtemps, M. Despagnet estimait que les États pouvaient attribuer le caractère de sujets du droit international à des institutions créées par eux, telles par exemple la Commission européenne du Danube ou l'Association internationale africaine.

Cette première attitude est concevable, mais comme la notion de personne internationale *n'y est élargie qu'en perdant de sa force*, elle a pour résultat inéluctable de donner aux sujets du droit international autres que les États un caractère artificiel particulièrement choquant lorsqu'il s'agit d'une institution qui, comme le Saint-

national (1928, p. 531 et suiv.) ainsi que son ouvrage sur les *Nouvelles constitutions Européennes*, 2^e éd., Paris, 1930).

Si, dans ces conditions, la protection des libertés humaines devient le but social du D. I. et si celui-ci est conçu comme supérieur au droit interne, on doit reconnaître la nécessaire conformité de ce dernier aux normes du droit international, conformité sanctionnée par le contrôle de l'« internationalité » des lois internes exercé par les tribunaux nationaux sous le contrôle supérieure de la C. P. J. I.

Siège, est bien antérieure aux États. Aussi la solution du problème a-t-elle paru à certains auteurs devoir être cherchée plutôt dans un *élargissement de la notion de souveraineté* qui, désormais dissociée de l'idée d'État, pourrait être reconnue aux pouvoirs religieux.

Dans quelles conditions s'effectue cette dissociation ? En considérant la souveraineté comme limitée et en lui traçant des frontières au delà desquelles une autre *suprema potestas* est théoriquement concevable. Or, le caractère limité de la souveraineté est aujourd'hui affirmé par la plupart des auteurs et l'État libéral ne le reconnaît-il pas en prétendant n'être construit que pour le libre développement de la personne humaine et l'aménagement de ses droits essentiels ? Il suffit donc de le rappeler à la logique de ces principes, qu'il n'a peut-être pas toujours exactement sentie, pour libérer une zone de compétence interdite à son activité. De ces zones de compétence libre, celle de la liberté religieuse est pour nous intéressante parce que c'est dans ce champ que se rencontre l'autorité des Églises : leur souveraineté spirituelle n'est faite que de cette liberté, mais elle en résulte nécessairement en tant que dans ce domaine où il peut se mouvoir librement l'individu, par ailleurs sujet de l'État, se soumet volontairement à une autorité religieuse.

C. Annonce du plan :

Nous avons vu la position historique et la position doctrinale du problème. Pour être complète, notre étude devra être à la fois :

historique, pour bien montrer comment le problème est né, comment il a été vu, et comment il a été résolu ;

doctrinale, c'est-à-dire juridique, pour critiquer, s'il y a lieu, les vues précédentes et rechercher les solutions rationnelles imposées par la nature des choses.

Elle sera par suite divisée en deux parties. Dans la première : « Étude historique de la souveraineté du Saint-Siège » nous examinerons successivement les deux aspects du pouvoir que celui-ci a le plus souvent cumulé :

le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel. Le chapitre I^{er} sur « le pouvoir spirituel du Saint-Siège et les rapports de l'Église et de l'État au cours des siècles » sera divisé en trois sections : après avoir dans la première, posé de façon historique et théorique le problème né, au regard des États, de l'existence de l'Église, nous étudierons ses solutions historiques dans leurs aspects successifs (Sections II et III). Le chapitre II : « Le pouvoir temporel du pape au cours des siècles » comprendra également trois sections qui s'ordonneront autour des deux dates, ici décisives, de 1870 et 1929 : l'étude des origines, de l'évolution et de la disparition de la souveraineté temporelle du Saint-Siège fera l'objet de la première section ; celle de la reconstitution de cette souveraineté, de la troisième. Entre les deux, la deuxième section comportera l'étude de la délicate situation de la papauté entre la perte et la résurrection de son pouvoir temporel (1870-1929).

Notre seconde partie : « Étude juridique de la situation de la Papauté » sera divisée en deux titres — plan inspiré par la grande division du droit en droit interne et droit international et par cette considération absolument essentielle, que la situation internationale d'une entité quelconque et donc du Saint-Siège, ne peut être que la traduction, le « reflet extérieur » de sa situation en elle-même : pour résoudre notre problème de la situation *internationale* du Saint-Siège il fallait donc au préalable avoir nettement défini sa condition interne.

Le titre I^{er} : « La situation de la papauté au point de vue du droit interne » présentera — ordre logique qui nous a paru avoir le grand avantage de se calquer sur l'évolution historique du problème — l'étude de « la souveraineté temporelle du Saint-Siège et de sa disparition (Ch. I^{er}), du « problème de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège » (Ch. II) (16), enfin du « rétablissement de la souveraineté temporelle » (Ch. III).

(16) Il peut sembler extraordinaire de placer dans le titre I^{er} l'étude de la « souveraineté spirituelle » du saint-Siège dont la caractéristique

Cela fait nous serons en possession de tous les éléments d'explication. Notre titre II sur « la situation de la papauté au point de vue du droit international », après avoir dans un premier chapitre, qui sera essentiellement une œuvre *d'observation*, établi « la situation effective de la papauté dans l'ordre international », utilisera alors ces éléments en visant (Ch. II) à *l'interprétation* juridique de la situation internationale effective du Saint-Siège ». C'est à ce moment que nous aurons à choisir pour celui-ci, entre l'ancien système de la personnalité étatique et le système nouveau fondé sur la souveraineté spirituelle.

essentielle est d'avoir ses effets dans l'intérieur des Etats. Telle est bien, après mûre réflexion, la solution qui nous a semblé dictée par la nature des choses. La souveraineté interne que nous étudions sous ce titre c'est, en effet, la *souveraineté en elle-même*. D'ailleurs, par hypothèse, le Saint-Siège, dans l'exercice de sa souveraineté spirituelle, est *dans son domaine* tout autant qu'un souverain temporel qui exerce la souveraineté territoriale. Dès lors, le point de vue « interne », pour le Saint-Siège comme pour l'Etat, c'est le *domaine intérieur de sa compétence* ; le point de vue externe (qui fera l'objet du titre II) a trait aux rapports que cette compétence peut entretenir vis-à-vis d'autres compétences.

PREMIÈRE PARTIE

Etude historique de la souveraineté du Saint-Siège

CHAPITRE I^{er}

Le Pouvoir spirituel de l'Eglise et les rapports de l'Eglise et de l'Etat au cours des siècles (1)

PREMIÈRE SECTION

Position historique et théorique du problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat

Le problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat n'est apparu qu'avec le christianisme et n'a vraiment revêtu d'acuité que depuis la constitution des Etats modernes.

Ce problème, le monde romain ne le connaissait pas en effet, car s'il y avait bien alors des religions il n'y avait pas d'Eglise, de pouvoir distinct de l'Etat : culte

(1) Ce chapitre sera traité autant que possible d'un point de vue général — ce que nous dirons étant en principe valable pour tous les Etats — mais accordera par la force même des choses une importance particulière à certaines manifestations et tendances françaises.

BIBLIOGRAPHIE. — Outre les ouvrages cités au texte, Mgr BATTIFFOL, *L'Eglise naissante et le catholicisme*, 3^e éd., Paris, 1909 ; F. MOURRET, *La Papauté* ; Victor EUCAILLE et autres, *Les accords du Latran*, Paris, 1929.

L'ouvrage cité au texte de E. CHÉNON, *Histoire des rapports de l'Eglise et de l'Etat*, contient (p. 239) une bibliographie exclusivement en langue française et exempte de tout ouvrage d'érudition pure, mais importante.

de la Cité, la religion était une branche de l'administration, subordonnée comme telle à la puissance publique.

Et lorsque l'Eglise chrétienne s'est organisée, ce fut dans un Monde qui allait disparaître. Aux Invasions, l'Empire romain est emporté et l'idée d'Etat sombre dans l'anarchie. A peine née, l'Eglise reste seule : ce n'est qu'avec la résurrection de la puissance publique et l'apparition des Etats modernes que le problème des rapports des deux pouvoirs se posera véritablement et de façon permanente.

§ 1^{er}. — *L'Empire romain et le problème de l'Eglise chrétienne*

Dans l'Antiquité en général et dans le Monde romain en particulier le problème religieux ne se posait pas comme de nos jours : la société antique est, en effet, caractérisée par l'absence de distinction du lien religieux et du lien social. L'idée que puissent être, que doivent être distincts et se réaliser des voies différentes les deux instincts de l'homme, l'instinct social et l'instinct religieux, n'était pas apparue. On peut certes remarquer, aux époques de royauté, une certaine séparation entre les « *res divini juris* » et les « *res humani juris* » (2), mais il s'agit là tout au plus d'une distinction analogue à notre « séparation des pouvoirs » dans l'Etat. Jamais le monde antique et notamment l'Empire romain n'a eu l'idée de concevoir la religion comme quelque chose de séparé de la vie sociale, d'ériger une Eglise en institution distincte de l'Etat. C'est dire que la religion y apparaissait comme une notion essentiellement sociale, une branche de l'activité étatique. Loin d'être une théocratie, l'Antiquité présentait le spectacle d'une religion d'abord locale, ensuite plus étendue, mais tou-

(2) HAURIOU, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., 1929, p. 109.

jours d'une religion civile « de salut collectif terrestre » (3), d'un « culte de la Cité », tout différent de la conception chrétienne.

Religion et Etat se confondent donc : les gouvernants agissent sur les croyances des hommes et conçoivent le culte comme une manifestation et un mode d'exaltation du lien social. En dépit parfois d'une certaine distinction des tâches temporelles et spirituelles les gouvernants étaient des chefs religieux et étaient des chefs religieux parce que gouvernants.

Toute autre est la notion apportée par le Christianisme. Entre celui-ci et le paganisme romain l'opposition était absolue, non seulement sur le principe du monothéisme mais encore sur la question du culte de la Cité. Religion à prétention universaliste, qui s'estime faite pour tous les temps et pour tous les pays, elle affirmait avec hardiesse sa totale indépendance à l'égard de l'Etat romain : « Mon royaume n'est pas de ce monde... », avait dit le Christ, affirmant par là qu'il ne recherchait pas le pouvoir civil et il avait ajouté : « Rendez à César ce qui appartient à César et à Dieu ce qui appartient à Dieu ». C'était la proclamation d'un principe tout à fait révolutionnaire : celui de la dualité du pouvoir et de la distinction du temporel et du spirituel, dualité des fonctions qui impliquait nécessairement une dualité d'organes et d'institutions. C'était la revendication pour l'Eglise chrétienne d'une sphère de compétence propre en dehors de laquelle d'ailleurs, l'Etat gardait ses droits.

N'était-ce pas là une complication dangereuse ? Le domaine de l'Etat était pour la première fois bornée, donc réduit, et par une institution qui, par la supériorité de ses fins, apparaissait comme une entreprise

(3) L'expression est de M. IZOLET, *La Rentrée de Dieu dans l'École et dans l'État*, Paris 1924. — V. aussi d'un point de vue général : FUSTEL DE COULANGES, *La Cité antique*, L. V, Ch. III ; Jacques ZEILLER, *L'Empire romain et l'Eglise* ; et d'un point de vue particulier DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 101 et suiv.

« incivique » (4). Cité ou anti-cité, tel apparaissait le problème du paganisme et du christianisme (5). Alors que celui-là les avait conjugués, le christianisme, au moins par horreur de la cité antique, disjoint les deux instincts religieux et social (6). Certes, la formule « Rendez à César... » le montre suffisamment, la religion nouvelle se défend de prêcher à ses adeptes l'oubli et la méconnaissance de leurs devoirs sociaux. Mais à côté de César, et tout à fait distinct de lui — et au-dessus de lui — elle place Dieu. Par ailleurs, religion de salut, individuel céleste et non plus de salut collectif terrestre sa distinction des deux pouvoirs fait planer sur la société antique la redoutable menace d'une sécession morale (7). De là le scandale du Monde romain devant la « nouvelle superstition » et les rigueurs de la répression.

Et cependant cette distinction des deux pouvoirs apportait au monde un immense bienfait : la limitation de la compétence étatique arrêtée devant la conscience et l'action de conscience de l'individu. Et borner le droit de l'Etat, affirmer la primauté de l'individu c'était soumettre l'Etat au droit et en faire la chose de l'individu au lieu de faire de l'individu la chose de l'Etat divinisé.

Mais sur le moment, la conception chrétienne apparaissait dangereuse, et on ne peut nier d'ailleurs que le bimillénaire conflit de l'Eglise et de l'Etat n'ait été souvent empoisonné par la suspicion morale que cause à la société civile l'« incivisme » foncier de l'Eglise. Pour

(4) « En face de l'Etat, voici donc l'Eglise... Dédoubler le pouvoir, c'est-à-dire *diviser* le Pouvoir, cela ne constitue-t-il pas la pire erreur, le pire danger?... Ces deux pouvoirs agissent sur *les mêmes hommes* et *pas dans le même sens*... en sens inverse ! L'un tourne les hommes vers les fins de la terre, l'autre les en détourne ! » (IZOULET, *op. cit.*, p. 195).

(5) IZOULET, *op. cit.*, p. 7.

(6) ESMEIN, *Cours d'histoire du droit français*, 11^e éd., 1925, p. 141.

(7) ESMEIN, *op. et loc. cit.* : « Il y avait là pour l'Empire un immense danger, le Christianisme lui soutirait ses forces vives ». — V. aussi DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 103 et 104.

le moment qui nous occupe, il ne fallut pas moins de trois siècles jusqu'à l'Edit de Milan (313) à travers les persécutions et au prix du sang des martyrs, pour imposer à l'Empire lassé et doutant de lui, la tolérance religieuse et la distinction des deux pouvoirs (8).

Très vite, alors l'Eglise s'organise ; le iv^e siècle est rempli par cet effort : évêques, métropolitains, patriarches ou primats, hiérarchie calquée sur la hiérarchie impériale, sont subordonnés de façon médiate ou immédiate à l'évêque de Rome qui prend le titre de Pape.

Dès l'instant que l'Eglise existe, est reconnue et s'organise en tant que pouvoir distinct et indépendant de l'Etat, un problème nouveau, celui de ses rapports avec celui-ci, se pose qui sera le « problème capital des temps à venir ». Dès le Bas-Empire il apparaît et ce n'est pas sans danger pour l'Eglise. Impuissants à se défaire de la facile notion de l'unité du pouvoir et de la religion, branche de l'administration, les Empereurs y tendent consciemment ou non, le Christianisme remplaçant le paganisme comme religion d'Etat. De la tolérance de l'Eglise chrétienne ils sont passés « à sa protection » et la pente est glissante de la protection à l'asservissement (9). Le danger, l'Eglise l'aperçut vite, peut-être devant l'arianisme de certains empereurs et la corruption de la société païenne. Réexaminant sa doctrine, elle la fixe alors définitivement en persistant dans sa distinction du temporel et du spirituel qui, loin d'apparaître comme une notion de circonstance, valable en face de l'Etat païen, est désormais posée en principe d'ordre général. A l'Etat même chrétien incombe seulement le pouvoir politique, le temporel, c'est-à-dire le gouvernement de la vie civile actuelle, de la Cité ; à l'Eglise au contraire, le pouvoir religieux, le spirituel, le gouvernement des intérêts éternels des âmes. Et bien

(8) CHÉNON, *Histoire des rapports de l'Eglise et de l'Etat*, Paris 1913, p. 12 et suiv.

(9) ESMEIN, *op. cit.*, p. 143 ; CHÉNON, *op. cit.*, p. 33.

entendu, pour l'Eglise, l'essentiel c'est le spirituel ; l'Etat n'est pour elle qu'un moyen qu'elle n'est pas fâchée d'utiliser après l'avoir pénétré de christianisme. Mais elle ne rabaissera pas la religion nouvelle à l'ancien culte de la Cité.

D'où, au ^{ve} siècle, une lutte sourde contre l'Empire déjà croulant, menée de front avec le développement de son organisation interne. Dans cette lutte l'Eglise put triompher grâce à la faiblesse de l'Empire, colosse miné par le fléchissement et la dégradation de ses bases morales et destiné à crouler au premier choc des Barbares. C'est dès cette époque, nous le verrons, que les papes sentirent la nécessité d'une sorte d'indépendance territoriale.

§ 2. — *La naissance des Etats et la complication du problème*

Le problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat était déjà délicat. Les choses étaient cependant plus simples que de nos jours car, dans l'Unité romaine tout le problème était celui des rapports du pape et de l'empereur. La chute de l'Empire et l'apparition d'une nouvelle figure du Monde caractérisée par la division du temporel, va compliquer la situation.

Au ^{ve} siècle, l'Empire s'effondre lamentablement et laisse place à la plus grande anarchie : à la suite des vagues successives d'envahisseurs et au milieu de la confusion des races s'organisent péniblement les dominations des rois barbares. De cette anarchie de fait et avec la fusion des peuples les nations, peu à peu, prendront conscience d'elles-mêmes. En attendant l'Empire est brisé en morceaux et la notion d'*imperium* elle-même a disparu : les princes barbares, même dans leurs limites territoriales ne relèvent que d'une main débile les attributions et les prétentions des Empereurs.

Tout cela est extrêmement favorable à l'Eglise ; elle

n'avait rien à regretter du Monde romain qu'elle ne pouvait décidément pas sauver : la société corrompue du Bas-Empire était capable de verser à chaque instant dans l'hérésie, ballotée à tous les vents de l'intellectualisme ; elle était incapable de réaction morale. L'Etat romain, avec sa vieille prétention qui ne voulait pas mourir à l'unité du pouvoir, était gênant ; l'Eglise, elle, en avait soutiré les forces vives, pris à son contact le goût de l'organisation et de la hiérarchie, le sens de l'ordre et du droit, le sentiment et l'ambition de l'œcuménité : elle pouvait désormais regarder hardiment l'avenir, ne pas s'effrayer et se féliciter même d'une carence momentanée du pouvoir civil qui lui permettrait de se tailler sa place et pour plus tard, de modeler la société et l'Etat lui-même à ses conceptions.

A cette carence de l'Etat, l'Eglise qui maintenant englobe les nations alors qu'auparavant elle était dans l'Empire (10), gagne d'abord la liberté spirituelle (11). Si certains barbares sont ariens les rois francs qui chez nous prennent le dessus ont, avant de philosopher, besoin de vivre et s'intéressent à l'effort de civilisation de l'Eglise. Pour des raisons d'ordre politique d'ailleurs,

(10) CHÉNON, *op. cit.*, p. 40 et 41.

(11) Mais cette liberté spirituelle appelle quelques remarques :

1° Il s'agit d'une liberté dont jouissent surtout les communautés chrétiennes autonomes beaucoup plus que « l'Eglise », celle-ci étant encore beaucoup plus une idée qu'une réalité ; d'autant plus que les papes avaient donné de grands pouvoirs à l'évêque d'Arles, vicaire pour les Gaules (V. CHÉNON, *op. cit.*, p. 42), ce qui réduisait au minimum leurs rapports avec les rois barbares (CHÉNON, *op. cit.*, p. 58).

2° Les rois francs mettent de bonne heure la main sur l'Eglise au point de vue de l'organisation et de la discipline ; leur « protection » sera même forte, mais à la différence des anciens empereurs et au même moment des empereurs d'Orient, ils restent étrangers aux questions dogmatiques (CHÉNON, p. 52). En revanche d'ailleurs les ecclésiastiques, pour des raisons de fait évidentes, jouent un grand rôle dans l'administration civile (CHÉNON, p. 52 à 57).

La liberté de l'Eglise résulte donc à cette époque beaucoup plus d'une *égalité de fait* avec le pouvoir civil que d'un cantonnement rigoureux des deux parties dans leur fonction temporelle ou spirituelle.

on peut dire qu'il y eut sous Clovis une alliance véritable entre les rois francs et le clergé (12).

En somme l'Eglise sort grandie des invasions barbares : elle a survécu — ce qui était déjà beaucoup — alors que l'Empire s'effondrait et, ce faisant, elle en a sauvé tout ce qui pouvait être sauvé. Au milieu de l'effondrement de toute notion commune elle incarne avec éclat le principe d'Unité (13). Et son unité, en face d'un temporel divisé, concrétise la distinction des deux pouvoirs.

Les royaumes barbares du ^v^e au ^{viii}^e siècle peuvent déjà être considérés comme les antécédents historiques des Etats modernes (14). Mais pour que l'Etat pût durer il fallait, d'abord, que l'idée impériale eût définitivement échoué, ensuite, que la notion de puissance publique ne disparût pas : la reconstitution de l'Empire par Charlemagne et la Féodalité furent les terribles crises de croissance de l'Etat (15).

Le Monde avait tellement ressenti le vide laissé par l'effondrement de l'Empire d'Occident que sa reconstitution fut l'espoir des peuples et les ambitions des puissants. Elle fut réalisée par Charlemagne, couronné Empereur par Paul III en l'an 800. Alors pour un temps « se précisa en Occident une conception nouvelle des rapports entre l'Eglise et l'Etat : la chrétienté fut conçue comme ayant deux chefs, l'Empereur et le Pape ; chacun d'eux a son domaine distinct, mais l'Empereur est cependant supérieur au Pape... ; mais c'était là un équilibre instable entre les deux puissances : cette harmonie (16) ne survivra pas à Charlemagne, et déjà

(12) ESMEIN, *op. cit.*, p. 250.

(13) V. sur ce point les développements remarquables de GUIZOT, *Histoire de la civilisation en France* (12^e leçon). — V. aussi CHÉNON, *op. cit.*, p. 41.

(14) V. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 108 à 113, notamment p. 110 et 111.

(15) *Id.*, *ib.*, p. 120 et suiv. pour l'idée impériale, p. 126 et suiv. pour la Féodalité.

(16) A cette époque de foi indiscutée où le Christianisme pénètre la

sous Louis le Débonnaire, plus nettement encore sous ses successeurs, l'Eglise s'efforcera de conquérir l'indépendance puis la suprématie » (17).

D'ailleurs l'unité reconstituée ne le fut que pour peu de temps puisqu'au traité de Verdun (843) l'Empire carlovingien se partage en trois Etats distincts : France, Allemagne, Italie. La dignité impériale subsiste, mais purement honorifique, sorte de suzeraineté sur le Monde occidental avant d'être même réduite à l'état de simple prétention par la prise de conscience des monarques nationaux qui se proclament : « Empereurs en leur royaume ».

A peine reparus, les nouveaux Etats ont encore à subir une nouvelle crise, inverse cette fois. Ce n'est plus le danger de l'unité, c'est au contraire la pulvérisation de la souveraineté que représente la Féodalité qui va, pendant quatre siècles, remettre en péril l'idée d'Etat. « L'existence elle-même de l'Etat, en effet, ... risquait de se trouver compromise par le système féodal qui aurait fini... par le pulvériser en une mosaïque de petits Etats indépendants assez analogue aux minuscules cités grecques de jadis » (18).

C'est dans cette précarité et cette anarchie générale que l'on s'achemine vers l'Etat moderne dont la construction va durer tout le Moyen-Age. Dix siècles auront été nécessaires pour que la notion d'Etat apparue au

société, la distinction du temporel et du spirituel est naturellement « christianisée », le pape et l'empereur étant vraiment, selon le mot célèbre, les « deux moitiés de Dieu ».

Entre les deux pouvoirs, une « alliance étroite » (CHÉNON, *op. cit.*, p. 58) : le Christianisme a pénétré l'Etat, l'a soumis à la loi divine ; en revanche l'empereur exerce en fait de nombreuses attributions religieuses (CHÉNON, p. 63 à 66) et est, par exemple, un pouvoir législatif ecclésiastique par ses Capitulaires ecclésiastiques.

Mais, malgré la grande action religieuse de l'Empereur, on ne peut pas dire qu'il y ait réalisation des prétentions antiques : le Christianisme d'alors n'est évidemment pas une religion d'Etat au sens de culte de la Cité.

(17) ESMEIN, *op. cit.*, p. 152. — V. aussi : CHÉNON, *op. cit.*, p. 66.

(18) DE LA BIGNÉ DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 127.

v^{re} siècle parvienne à sa construction intégrale. Et dans ses derniers aspects l'évolution sera encore « freinée », d'abord par la survivance de plus en plus illusoire, il est vrai, de la prétention du Saint-Empire à l'unité du pouvoir politique, ensuite par la « grande idée » que nous retrouverons de la République chrétienne, le dernier souvenir de l'unité romaine, jusqu'à la crise décisive du xvi^e siècle.

Partis d'une unité totale, celle de la Cité antique de l'Empire romain, nous sommes ainsi arrivés en deux étapes à une complication dont nous apercevons aujourd'hui les bienfaits, mais qui, sur le moment, était grosse de redoutables problèmes, d'après conflits. Nous sommes en présence des deux protagonistes : l'Eglise d'abord, née dans l'Empire romain où elle s'est taillé en tant que pouvoir distinct sa compétence propre, grandie et organisée dans sa décadence, puis dans la carence du pouvoir lors des invasions, enfin même, malgré de redoutables crises de croissance dans la période d'enfance encore plus tumultueuse des nouveaux Etats. Ceux-ci, d'autre part, organisés dans la confusion par des monarques frustes qui ressaisissaient comme ils pouvaient les fonctions essentielles à leurs yeux. Or, au moment où les tâches abandonnées par le pouvoir civil défailant étaient toutes à prendre, l'Eglise les avait relevées à la faveur des besoins publics. L'Etat n'aura donc que ce que l'Eglise lui laisse, d'autant plus que ses princes distinguent mal ce qui est de leur rôle et ce qui est d'un pouvoir spirituel qui par ailleurs leur est souvent soumis. Lorsque, se retrempant dans ses origines romaines, la puissance publique prendra plus tard conscience d'elle-même et cherchera à se construire, elle aura donc tout naturellement à le faire contre la compétence ecclésiastique.

Dès maintenant il s'agit pour ces deux pouvoirs de vivre : dans l'ordre temporel, entre les Etats, la prise de conscience et les convoitises de chacun ont soulevé d'après conflits et de longues luttes ; entre la papauté

et les Etats l'atmosphère n'a pas été plus sereine et les luttes moins ardentes.

§ 3. — *Le problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat*

Le pouvoir spirituel de l'Eglise, avons-nous dit, s'exerce sur les fidèles qui par ailleurs sont des ressortissants des Etats. De là même le redoutable problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat. La difficulté de celui-ci provient d'abord pour partie d'une certaine impuissance de l'un et l'autre pouvoir à se débarrasser complètement de l'antique notion de l'unité de la souveraineté. Ensuite et en dehors de la question même du principe, de la difficulté de *pratiquer* la distinction du temporel et du spirituel. Calquée sur le dualisme théorique mais irréal de l'âme et du corps, celle-ci se détruirait par une application intégrale ; l'homme n'étant pas pur esprit, l'Eglise ne peut être purement spirituelle, sans même parler ici de la répugnance de plus en plus grande de l'Etat à se voir ravalé au rôle de « gardien des corps ».

Simple en apparence, la distinction des deux fonctions est donc très délicate en réalité. Même l'Eglise n'a jamais voulu l'élimination de l'Etat, c'est-à-dire la théocratie proprement dite ; elle a toujours reconnu et même défendu le principe de l'organisation juridico-étatique. Seulement, par opposition aux tendances laïques qui identifient le couple Eglise-Etat avec le couple Religion-Politique ou encore conscience intime et loi, esprit et matière, elle « a toujours refusé et continue aujourd'hui à refuser plus énergiquement que jamais d'être considérée comme un esprit pur ». L'homme n'étant pas pur esprit, la religion n'est pas un pur fait de conscience individuelle ; elle comporte un culte et une activité matérielle qui impliquent une institution elle aussi matérielle. Aussi l'Eglise veut-elle être « ... une organisation matérielle, juridique, tout comme l'Etat... (elle) se

proclame elle-même une société parfaite, autrement dit pourvue de tous les organismes législatifs exécutifs et judiciaires d'une société achevée » (19). La profession de catholicité ce n'est donc point le souffle divin perçu directement par la conscience individuelle mais l'allégeance à une institution juridico-étatique nécessairement organisée dans le ressort territorial de l'Etat. Dans ces conditions des contacts et des rapports entre les deux pouvoirs sont inéluctables.

Le plus souvent les activités de l'Etat et de l'Eglise sont malgré tout assez distinctes, les routes sont parallèles et même lorsqu'il y a des contacts le tracé des compétences s'opère d'un commun accord. Mais avec le temps et lorsque le conflit est réel, la question du tracé des compétences engendre le conflit théorique : à qui revient légitimement telle matière « mixte » ? et dans l'opposition des prétentions qui l'emportera ? Car tout autant que dans l'ordre temporel entre deux Etats il faut que l'un des deux l'emporte en se définissant et en se limitant : c'est une question de *primauté*.

Aussi peut-on distinguer de ce point de vue deux périodes : la première où l'Eglise parvient dans une large mesure à dominer l'Etat, la seconde où c'est au contraire celui-ci qui prétend à la primauté et l'impose.

Du x^e au xiv^e siècle environ l'Eglise va atteindre son

(19) L. SALVATORELLI, *Esprit international*, 1929, p. 363 et 364. Cet auteur ajoute : « Si l'on devait désigner l'institution la plus caractéristique de l'Eglise romaine, il n'y aurait pas à hésiter dans le choix : c'est l'institution du droit canon ».

On peut donc distinguer et opposer la *fonction* temporelle et la *fonction* spirituelle. Mais l'Eglise en tant que *pouvoir* n'exerce pas que la fonction spirituelle, l'Etat en tant que *pouvoir* n'exerce pas que la fonction temporelle. Leur compétence à tous deux est donc mixte, à la fois temporelle et spirituelle ; leur distinction et leur opposition n'est qu'une question de plus ou de moins. Par suite, de même que dans notre droit constitutionnel positif où résulte du régime parlementaire une certaine compénétration des fonctions, il vaut mieux parler de « gouvernement » et de « parlement » que de « pouvoir exécutif » et de « pouvoir législatif », de même en notre matière il vaut mieux parler d'Eglise et d'Etat que de pouvoir spirituel et de pouvoir temporel.

apogée alors que l'Etat lutte encore péniblement pour son existence. Elle est donc la plus forte, d'autant plus qu'elle s'impose alors à l'Etat anémié par la Féodalité par son caractère d'institution divine incontesté ; cette force lui permet d'étendre à sa guise son domaine en même temps que d'affirmer sa primauté de principe.

A partir du *xiv^e* siècle au contraire, l'Etat devenu majeur commence, après sa construction matérielle sa construction juridique, prend pleinement conscience de lui-même, et les notions romaines auxquelles il prétend revenir le portent à s'opposer à l'Eglise. Il cherchera d'abord à résorber les empiètements de l'Eglise, et à affirmer dans son domaine reconquis sa pleine indépendance ; mais ensuite, prenant le contre-pied de la thèse ecclésiastique, il ira jusqu'à affirmer à son tour sa primauté sur l'Eglise (20).

(20) Le balancement symétrique de ces deux périodes — exact dans ses grandes lignes — doit cependant être retouché : la réalité historique est plus complexe et sort déformée des systématisations de l'esprit.

Lorsqu'on parle de primauté, c'est-à-dire de supériorité, de contrôle et d'action d'un pouvoir sur l'autre, on est trop porté à croire qu'elle constitue un deuxième stade qui ne peut venir qu'après l'indépendance absolue de chacun dans son domaine : il n'en est rien. Dans la réalité des choses, chacun des deux pouvoirs dans sa période de primauté a été plus ou moins l'objet d'une certaine emprise matérielle de la part de l'autre. Au Moyen-Age d'ailleurs l'Eglise et l'Etat se confondaient étroitement et beaucoup de temps fut nécessaire pour discerner le domaine de chacun. Du *x^e* au *xiv^e* siècle, l'Eglise, quoique dominante, n'a point échappé à une certaine action de la part de l'Etat ; par la suite celui-ci, tout en se prétendant libéré puis supérieur, a conservé pendant longtemps un caractère chrétien et catholique.

D'autre part, dans la vie de tous les jours, les prétentions théoriques des périodes de crise font place par la nécessité des choses aux compromis d'intérêts. En pleine période de primauté de l'Eglise la solution concordataire apparaît déjà précisément pour réglementer l'emprise matérielle de l'Etat sur l'Eglise. Par la suite, cette solution dominera encore quoiqu'en changeant de caractère et en apparaissant de plus en plus comme une concession de l'Etat souverain à l'Eglise acceptée ; cela jusqu'au jour où l'Etat laïque estimera devoir aller jusqu'à la « séparation », qui implique pour lui le droit de légiférer unilatéralement sans tenir compte de l'autorité de l'Eglise, laquelle, dans le cadre de l'Etat, est dès lors traitée en pur fait de conscience individuelle et ne peut exister en tant qu'institution que sous le régime du droit commun de l'Etat.

DEUXIÈME SECTION

§ 1^{er}. — *L'organisation, la crise et la réforme
de l'Eglise*

Voyons très rapidement l'organisation de l'Eglise déjà fortement constituée alors et dont le développement va se traduire dans la suite du temps par un double mouvement interne et externe : un mouvement de centralisation qui achèvera dans un sens monarchique et unitaire la structure de l'Eglise et un mouvement d'indépendance à l'égard du pouvoir civil.

L'Eglise, nous l'avons déjà noté, est une institution, une organisation juridique : c'est la société des chrétiens, qui a sa loi, le droit canonique, et ses organes de direction et d'exécution, tout comme l'Etat. Mais par opposition aux sociétés politiques ses fins sont extra-terrestres et elle prétend à l'universalité. Pour ces fins, l'Eglise exerce deux pouvoirs : la *potestas ordinis* qui se manifeste par l'administration des sacrements et la *potestas jurisdictionis*, droit qu'ont certaines autorités ecclésiastiques de gouverner et de diriger le peuple chrétien en vue de ses fins éternelles. Celle-ci ressemble naturellement beaucoup à la souveraineté de l'Etat : comme celui-ci l'Eglise commande, juge et punit. Mais elle en diffère d'abord par l'absence de contrainte matérielle — si importante en matière de souveraineté étatique — ensuite parce que — par opposition au pouvoir de l'Etat moderne qui s'interdit de pénétrer dans la conscience individuelle — l'action de l'Eglise embrasse par nécessité de direction morale non seulement le *forum externum* mais encore le *forum internum*.

Dans cette « société parfaite » révélée par son chef, le pouvoir vient d'en haut, par voie d'autorité. Aussi l'Eglise s'est-elle construite dans le sens monarchique et par centralisation successive. L'évêque de Rome, investi dès la fin du 1^{er} siècle d'une primauté doctrinale,

s'est vu reconnaître au Concile de Sardique (343) la primauté de juridiction qui, longtemps discutée, n'est plus contestée après le ^xⁱ^e siècle. Il restera encore à trancher l'importante question doctrinale des pouvoirs respectifs du pontife et des conciles œcuméniques. Ce n'est qu'en 1870 que l'édifice sera achevé sur ce point par la centralisation suprême résultant du dogme de l'infaillibilité.

A l'époque qui nous occupe l'Eglise était déjà puissamment organisée. D'autre part, en ce qui concerne le pouvoir civil, le même phénomène qui avait marqué la fin de l'Empire romain, la division de la souveraineté, se reproduit, mais d'une façon infiniment plus accentuée : la Féodalité semble dissoudre le monde occidental. L'Etat disparaissant et l'Eglise restant seule, celle-ci n'allait-elle pas — tout comme elle l'avait fait aux Invasions — profiter de la situation et parvenir à dominer les pouvoirs laïcs ? Pas tout de suite, car sapée elle-même par le laisser-aller général de ces âges de barbarie et la Féodalité, elle souffrait *in capite et in membris* une crise redoutable (21).

Bien loin de le dominer, l'Eglise est dans une dépendance complète à l'égard du pouvoir civil. Pour être morcelée, l'emprise de celui-ci n'en est que plus active ; les empiètements de la multitude des nouveaux titulaires de la souveraineté, n'en sont que plus nombreux, plus grossiers, plus arbitraires. Pour être exempte de toute hostilité systématique, l'action de cette poussière d'appétits n'en tend pas moins à asservir les établissements ecclésiastiques.

La hiérarchie est sapée par les prétentions des laïques : le pape est la chose des féodaux romains ou des Empereurs ; les évêques sont sous la coupe du pouvoir civil qui fausse leurs élections et prétend à l'investiture par la crosse et l'anneau, symboles du pouvoir spirituel ;

(21) Sur la crise et la réforme de l'Eglise, V. CHÉNON, *op. cit.*, p. 72 ; 73 à 78 ; 79 à 87.

les bénéfices inférieurs sont en proie aux appropriations des seigneurs locaux. La conséquence de cette décadence — source de décadence nouvelle — c'est le « laïcisme » : le mariage des clercs, la simonie rongent l'Eglise engendrant un clergé sans vocation, qui, abandonné à sa vie scandaleuse, favorise les convoitises des laïques.

De là la nécessité d'une réforme qui, commencée vers 1050 devient énergique avec Grégoire VII dont elle a pris le nom et se termine vers 1160 sous Alexandre III. La libération de la papauté dont l'élection fut soustraite aux ingérences des barons romains et des empereurs (1059) ; le Concordat de Worms (1122) — l'un des premiers concordats — qui mettait fin en Allemagne à la querelle des Investitures, sont les deux pôles de cette réforme.

Celle-ci, vivement menée par l'énergie des papes et chaudement appuyée par l'honnêteté foncière du peuple chrétien qui en avait senti la nécessité, fut pour l'Eglise la condition de sa grandeur future. C'est tout de suite après qu'elle va recueillir le fruit de ses efforts et des avantages de sa situation : le XIII^e siècle marque alors son apogée, le moment de l'évolution humaine où la papauté a le plus complètement approché de sa « vue du monde ».

§ 2. — *L'apogée de l'Eglise et sa domination* (1160 à 1300 environ)

A partir de l'achèvement de la Réforme grégorienne « ... le pape prend le rang suprême. Dans le sentiment général de la chrétienté il est même au-dessus du pouvoir impérial... ; l'opinion s'est formée que tous les souverains lui devaient hommage » (22).

C'est à ce moment que la papauté va proclamer sa

(22) VERGNES, *op. cit.*, p. 50.

supériorité de fait et de droit sur tous les princes de la terre. Cette doctrine est capitale dans les rapports de l'Eglise et de l'Etat, celui-ci ayant par la suite tendu le plus souvent à en prendre l'exact contre-pied.

A la base de toutes les doctrines politiques médiévales est l'idée d'une Unité essentielle d'origine divine, l'Univers (23). « Dans ce tout primaire, on distingue un tout secondaire ou particulier, l'Humanité, que le Moyen-Age appelle Chrétienté... ». Ce *corps mystique du Christ*, selon l'expression des théologiens, est un en son essence mais « partagé entre deux ordres de vie, le spirituel et le temporel, division qui, dans la pensée du Moyen-Age, correspond à un décret éternel de la Divinité ». Mais, des deux autorités *toutes deux divines*, laquelle va l'emporter sur l'autre ? « Trois partis différents se forment sur cette question... le parti ecclésiastique d'abord qui, se fondant sur la noblesse supérieure de la puissance spirituelle, réclame pour l'Eglise et... pour son chef le Pape... un magistère plus ou moins étendu, une sorte de droit de souveraineté sur les chefs d'Etats dont il peut délier les sujets du serment de fidélité ; puis le parti laïque qui, par l'organe de ses représentants extrêmes, va jusqu'à prendre le contre-pied du précédent et à réclamer la supériorité pour l'Etat temporel..., les écrivains les moins avancés réclament tout au moins la pleine indépendance du temporel ;

« Enfin le parti mixte... il comprend que « d'une part, « l'indépendance des pouvoirs laïques est dans la vérité » mais que « de l'autre, la surveillance des pouvoirs humains » par une autre puissance résistante et d'ordre spirituel « est aussi une vérité ». Il considère donc l'Eglise et l'Etat comme deux pouvoirs distincts mais coordonnés... ».

Quelle fut à cet égard la doctrine de la papauté ?

(23) Sur cette doctrine, V. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 116 et suiv., dont nous suivons ici le développement, et PIÉDELIEVRE, *Précis de Droit international public*, Paris, 1895, II, p. 548 et 549.

Bien qu'elle ait souvent varié, notamment avec le tempérament des divers papes, elle se rattache plutôt, à l'époque qui nous occupe, aux exigences les plus radicales du parti ecclésiastique et soutient *le pouvoir direct* de l'Eglise sur l'Etat. C'est Boniface VIII qui, en dépit de contradictions fréquentes a exposé avec le moins de ménagements cette théorie — ce qui est d'ailleurs, ainsi que nous le verrons, à l'origine de la réaction étatique. Dans son allocution consistoriale du 30 avril 1303 : « ... il... compare les deux puissances au Soleil et la Lune ; le Soleil, c'est le pouvoir spirituel ; la Lune, c'est le pouvoir temporel », et de même « que la Lune n'a aucune lumière sinon celle qu'elle reçoit du Soleil, ainsi aucune puissance terrestre n'a rien sinon ce qu'elle reçoit de la puissance ecclésiastique. Toutes les puissances sont créées et sauvegardées par le Christ et par le vicaire du Christ, successeur de Pierre... ».

Que résulte-t-il de cette affirmation du pouvoir direct ? La primauté de l'Eglise : c'est très légitimement alors que le pape peut contrôler l'action des princes chrétiens et la sanctionner même par des peines politiques : interdit sur le royaume, levée du serment de fidélité des sujets, déposition même (24). Le pape ne peut aller jusqu'à supprimer le pouvoir de l'Etat, lequel est d'institution divine, mais entre les deux doit régner une harmonie intime, et de même que c'est l'âme qui commande au corps, c'est l'Eglise qui doit diriger les monarchies. En outre, bien entendu, le temporel qui appartient ainsi à l'Eglise est borné par elle ; c'est le pape qui délimite les deux domaines et qui a seul la « compétence de la compétence ».

Dans quelle mesure les papes ont-ils *réalisé* ce rêve d'hégémonie ? Dans une large mesure.

Tout d'abord, dans la société éminemment chrétienne du XIII^e siècle l'Eglise est dans la société civile une so-

(24) V. Emile OLLIVIER, *L'Eglise et l'Etat au Concile du Vatican*, I, p. 39 (cité par PERTINAX, *Le partage de Rome*, Paris 1929, p. 118, n. 9).

ciété autonome : en matière de législation, de juridiction et d'enseignement elle est indépendante *jure suo* du Souverain territorial.

L'application *jure suo* du droit canonique est l'un des traits les plus caractéristiques de cette indépendance (25). Manifestation, avec le dogme, du pouvoir spirituel du Saint-Siège, ce droit est pour toute la chrétienté un droit vivant et est reçu sur la seule promulgation du pape. A cette époque, dit M. Chénon (*op. cit.*, p. 92) : « le droit canonique devient partie intégrante du droit civil ; il n'est plus besoin d'ordonnances spéciales des rois pour sanctionner les canons comme le faisait jadis Charlemagne par ses capitulaires ; il est obligatoire *de plano* pour les fidèles sans intervention du pouvoir séculier. Il y a bien quelquefois des conflits, des résistances de la part des rois et des seigneurs, mais en principe ils doivent respecter le droit canonique » (26).

Outre cette autonomie au sens étymologique — qui va d'ailleurs jusqu'à la « compétence de la compétence » — l'Eglise a réussi aussi à faire prévaloir dans une large mesure sa primauté en se subordonnant les monarques chrétiens. Bien plus que l'idée impériale devenue purement illusoire, la « République chrétienne », sorte de fédération de l'Occident chrétien sous la direction su-

(25) Il faut aussi noter l'indépendance financière de l'Eglise, le roi n'ayant pas en principe le droit de lever des taxes sur son clergé alors que le pape va jusqu'à lever des impôts sur l'Eglise dans l'ensemble de la Chrétienté.

Ce point ne manque pas d'une certaine importance — malgré l'inexistence de principe des impôts d'Etat à cette époque — si l'on songe que c'est une question d'imposition du clergé qui est chez nous à l'origine du conflit entre l'Eglise et l'Etat. Sur cette question du droit d'imposition du clergé, V. CHÉNON, *op. cit.*, p. 105 et 106.

(26) Or, ceci est d'autant plus remarquable qu'à la différence de ce qui a lieu de nos jours où le droit canonique n'est pas davantage promulgué par le pouvoir civil, ce droit *avait effet civil*, notamment devant les tribunaux dans toutes les matières si larges alors où il gouvernait les institutions du droit privé. On sentira toute la différence avec le régime actuel si l'on songe qu'en Italie même, à la suite du nouveau concordat, le droit canonique ne s'applique avec effet civil dans toute la matière du mariage que par suite d'une acceptation expresse de l'Etat italien.

prême du pape réalise cette aspiration à l'Unité dont le monde a traîné le regret inquiet après la disparition de l'unité romaine. Cette idée et cette réalisation ont soulevé depuis le xvi^e siècle l'indignation scandalisée des juristes étatistes. Mais depuis la Guerre le monde revient peu à peu de cette opinion, ayant senti le prix de l'unité disparue et repris le goût d'une unité nécessaire (27). « ... Le Saint-Siège était alors considéré par les princes et les peuples comme un tribunal de paix international, comme la Cour suprême dont la compétence s'étendait aussi aux questions sociales et politiques » (28). Déjà flétrie dès le xiv^e siècle au souffle avant coureur de l'esprit moderne, cette suprématie de la papauté devait

(27) Dans la société éminemment *chrétienne* du xiii^e siècle cette « République chrétienne » n'était pas autre chose que l'expression *chrétienne* de la nécessaire subordination de l'Etat au droit — avec toute la force du caractère divin du pouvoir suprême.

Il ne peut en effet y avoir deux morales, l'une pour l'homme privé, l'autre pour le gouvernant, contrairement à ce que semblera croire chez un Machiavel la cynique renaissance du xvi^e siècle. Et *puisque de l'aveu de tous la morale est religieuse*, il est évident que l'action de gouvernement, en tant qu'elle revêt un aspect moral (c'est-à-dire dans la plupart des cas), relève du pouvoir religieux qui « dit » la morale et le droit de façon objective et au nom de Dieu lui-même.

D'ailleurs le droit positif de l'époque reconnaissait formellement ce principe de droit naturel que les ordres contraires à la foi ou à la morale ne peuvent obliger en conscience (BEAUMANOIR, XLIX, 6). D'une façon générale, la société du Moyen-Age a eu en effet le vif sentiment d'un droit naturel suprême (dont elle a eu naturellement une vue essentiellement chrétienne) qui constitue à la fois pour l'Etat un idéal et une règle (V. à ce point de vue DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 122 à 126).

Certes, un tel système d'organisation internationale serait *inadmissible* pour la société *laïque* moderne. Mais il n'empêche que l'anarchie internationale qui a duré du xvi^e au xx^e siècle n'était pas une solution satisfaisante en ce sens que précisément elle semblait repousser toute idée d'un ordre supérieur. C'est ce que comprenait fort bien, dès les premiers excès de ce régime, une Loyola dont la vue du Monde n'est qu'une anticipation *chrétienne* de la société organisée des Etats où nous mènerons, espérons-le, le nouveau droit international.

(28) PASTOR, *Histoire des Papes*, p. 153 (cité par VERGNES, *op. cit.*). — V. aussi PIÉDELIÈVRE, *op. et loc. cit.* — C'est à ce titre que la papauté rendit à la fin du xv^e siècle la célèbre bulle *Inter cœtera...* (4 mai 1493) sur le partage des terres découvertes par Christophe Colomb entre l'Espagne et le Portugal.

sombrer dans l'humanisme, le nationalisme et la Réforme du ^{xvi}^e siècle. Mais pour l'époque qui nous occupe le pontificat d'Innocent III marque l'apogée du système : « Le pape est alors... le suzerain des rois, le chef spirituel de la chrétienté tout entière... ; il apparaît bien réellement comme le représentant de Dieu sur la terre, comme le « vicaire du Christ » (29).

§ 3. — *Le pouvoir civil et les affaires religieuses à cette époque*

Nous avons déjà remarqué que les deux grandes périodes dont nous étudions le déroulement n'étaient pas, dans la réalité historique, aussi nettes et uniformes que la systématisation nécessaire à la recherche des tendances générales et à l'exposé de la pensée le pourraient faire croire. C'est ainsi que dans cette période de domination de l'Eglise l'Etat ne laisse pas de participer toujours dans une large mesure, parfois de façon châtouilleuse, aux affaires religieuses.

D'abord se constate une certaine emprise de l'Etat sur l'organisation ecclésiastique, reste des pouvoirs considérables des empereurs carolingiens. L'Eglise au début de cette période est fort loin de la centralisation actuelle : ce serait bien plutôt un agrégat assez lâche de cellules presque autonomes dans le lien d'une communion volontaire. D'autre part l'Etat d'alors, né après l'Eglise, et on peut le dire, grâce à elle, est, sous son paternalisme vigilant, un Etat chrétien. Dans ces conditions il ne faut guère rechercher une rigoureuse séparation des fonctions : la limite est imprécise et flottante entre ce qui est de César et ce qui est de Dieu et l'Eglise qui a la part belle ne conteste guère aux princes chrétiens un certain pouvoir sur elle : la théorie du pouvoir direct, la grande

(29) CHÉNON, *op. cit.*, p. 92.

autorité des clercs dans la société civile sont là pour calmer ses défiances.

En outre — ceci résulte dans une certaine mesure de cela — en dehors des temps de conflit et dans la réalité de tous les jours les prétentions théoriques font assez volontiers place aux compromis d'intérêts : la formule concordataire, en dépit des oppositions doctrinales qui porteraient aux solutions unilatérales commence alors sa fortune (30). Il faut y voir une des manifestations de l'équilibre de fait que l'histoire montre jusqu'ici réalisé entre l'Eglise et l'Etat et qui, dominant les prétentions des deux partis à l'hégémonie, atteste leur commune souveraineté. Par exemple, le concordat de Worms qui en 1122 met fin à la « Querelle des Investitures » manifeste — même chez le pape, qui doit consentir contre sa thèse à l'investiture impériale au temporel — la nécessité de composer.

Il est vrai que le concordat lui-même reflète juridiquement les prétentions des partis car l'Eglise le présente, vraisemblablement alors, comme une concession purement gracieuse consentie par elle à l'Etat.

TROISIÈME SECTION

La primauté de l'Etat (depuis le XIV^e siècle environ)

A partir du début du xiv^e siècle la situation va s'inverser. Cette période est en effet celle de la construction juridique de l'Etat : personnification de la nation, celui-ci suit dans sa construction la construction des nations modernes qui tend alors à s'achever aussi bien dans l'ordre matériel que dans l'ordre moral et spirituel.

(30) Le premier concordat serait, paraît-il, celui conclu en 1098 par Urbain II et Roger, comte de Calabre et Sicile (MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1589). Sur le régime concordataire qui, chez nous, commence à apparaître avec Saint-Louis en matière de juridiction ecclésiastique : V. CHÉNON, *op. cit.*, p. 101 et 102.

Ce phénomène de constitution a pour effet d'opposer l'Etat à toutes les forces extérieures à cette construction, même à l'Eglise : l'Etat qui prend ou reprend conscience de ses droits va interroger celle-ci sur les siens.

§ 1^{er}. — *La construction juridique de l'Etat moderne et l'idée de souveraineté territoriale exclusive*

I. *Vue sommaire de la formation historique de l'idée de souveraineté étatique* (31). — Le concept juridique de souveraineté, caractère essentiel de l'Etat moderne, s'est formé à la fin du Moyen-Age et au début des Temps Modernes en exprimant, par le recours à certaines notions romaines, une réaction d'ailleurs excessive, contre les forces qui s'opposaient au Moyen-Age à la construction de l'Etat.

Dans l'Antiquité, celui-ci avait été conçu comme disposant d'un pouvoir absolu et universel : faute de tout autre pouvoir auquel on pût d'ailleurs l'opposer, il était le pouvoir même, envisagé comme un superlatif absolu, « tellement absolu qu'il s'étendait... à tous les domaines de l'activité humaine et que Rome prétendait soumettre à son *imperium* tous les peuples du monde » (32).

Nous savons que par la suite le Christianisme a pour effet de scinder le pouvoir et de réduire l'Etat au temporel ; que plus tard encore, le temporel se morcelle en Etats distincts. C'est dans ces nouveaux groupements politiques et avant tout en France, « ... alors véritable laboratoire des idées du monde », que va se dégager et se préciser le concept de souveraineté. Le roi eut en effet chez nous à construire son pouvoir

(31) V. à cet égard les pages remarquables de M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 259 à 269, et aussi LE FUR, *Etat fédéral...*, p. 354 et s. Nous nous bornons ici de façon générale à l'étude de la formation et des conséquences de la souveraineté dans le seul ordre interne, à l'exclusion de tous les aspects internationaux de cette notion.

(32) ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, 7^e éd., p. 33.

contre un ensemble de forces antagonistes : à l'intérieur, il doit contenir puis résorber les tendances féodales et se faire reconnaître comme le « pouvoir suprême », le *souverain*, puisque le mot date d'alors ; à l'extérieur, il se heurte aux prétentions de l'Empereur, héritier de l'idée romano-chrétienne de monarchie universelle et en arrivera à faire triompher l'idée moderne d' « Etat individuel souverain » ou d' « Etat national » ce qui fixera la notion d'indépendance extérieure par opposition à celle de souveraineté interne.

Enfin, nous venons de le voir, le pouvoir royal se trouvait en face des prétentions pontificales et ne pouvait manquer de s'y opposer. Nous ne reviendrons pas sur ces prétentions à la primauté du spirituel qui procédaient tout à la fois du caractère divin de l'Eglise et de l'impuissance générale alors à se débarrasser de l'antique notion de l'unité du pouvoir. Dès le xiv^e siècle l'action du roi tend à l'émancipation du temporel. Plus tard, la logique interne de cette attitude d'indépendance et de la souveraineté toujours unitaire que revendique pour lui-même le nouvel Etat, portera celui-ci, arrivé à la conscience et à la majorité, dans la voie de la suprématie. Certes, dans l'ensemble, les rois respecteront l'indépendance de l'Eglise mais l'opinion publique violemment « gallicane » — qui en la matière s'affirme pour la première fois en face de la monarchie qu'elle tend à laisser derrière elle — n'hésitera pas à réclamer la soumission de l'Eglise à l'Etat, au moins au point de vue temporel. Et, par delà le gallicanisme, la « Philosophie » du xviii^e siècle ira jusqu'à nier, ou non de la souveraineté « totalitaire » de l'Etat, le spirituel même de l'Eglise.

Au xvi^e siècle, moment où la souveraineté est monopolisée par le roi, c'est-à-dire par l'Etat, on peut dire que toutes les prémices en sont posées.

La nature juridique en est peu fouillée et les auteurs, même Bodin, se bornent à la définir comme étant la puissance suprême (*Summum imperium, suprema potestas*) dans l'Etat, ce qui leur suffit d'ailleurs pour dis-

tinguer celui-ci des collectivités inférieurs (33). Au fond, il faut s'en rendre compte, — et c'est ce qui explique qu'une telle doctrine aboutisse à la primauté de l'Etat sur l'Eglise — cette conception de la souveraineté n'est pas autre chose que la prétention de l'Eglise *retournée*. Toujours conçue comme « une et indivisible » elle ne peut être qu'illimitée et identifier pratiquement le pouvoir qui l'exerce avec le Droit, lequel n'en est dès lors qu'une création (34). Seulement cette souveraineté est maintenant revendiquée par l'Etat parce que, par un raisonnement *analogue* à celui de l'Eglise, il se considère comme le seul groupement nécessaire ou au moins le premier d'entr'eux.

A la fin du XVIII^e siècle la Révolution française se fait contre l'abus et l'idée même de souveraineté royale : en pratique, elle transporte simplement la souveraineté du roi à la Nation, « entité beaucoup plus imprécise, ce qui obscurcit encore les choses ». La souveraineté, dit M. de la Bigne, est tout à la fois une qualité de la puissance de l'Etat et cette puissance même, entendue dans toutes ses fonctions qui s'étendent avec une rapidité extrême (35). La Révolution ne porte donc pas atteinte à *l'exclusivisme* de cette souveraineté ; bien au contraire, la logique intégrale pouvait maintenant en déduire

(33) V. LE FUR, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Paris, 1896, p. 358 et 417.

(34) Certes, le Moyen-Age a eu, nous l'avons vu, le très vif sentiment du droit naturel et de la soumission de l'Etat à ce droit, et si la Renaissance apporte en la matière l'idée d'indépendance complète de l'Etat, même dans l'ordre spirituel et moral, cela ne signifie pas qu'elle repousse théoriquement l'idée d'un droit supérieur (V. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 136). De toute façon d'ailleurs l'*École du droit de la Nature* aux XVII^e et XVIII^e siècles, quoique demeurant dans la ligne « laïque » du XVI^e siècle, ce qui lui fait considérer le droit « de la nature » comme purement rationnel, n'en conçoit pas moins fortement l'idée de soumission de l'Etat à ce droit (*id.*, *ibid.*, p. 156).

Mais il n'en reste pas moins que l'Etat n'est dans cette conformation nécessaire de son action à la règle de droit, tenu qu'à sa seule conscience ». Pratiquement, c'est bien identifier le droit avec la volonté de l'Etat.

(35) *Op. cit.*, p. 267.

toutes les conséquences, même dans le domaine religieux où disparaissait le frein énergique aux tendances à la primauté du temporel constitué par le caractère chrétien du roi et de l'Etat. Nous verrons sur ce point la Révolution libérée de toute réserve par sa laïcisation de la puissance publique ne pas hésiter devant les conséquences les plus extrêmes. Elle ne fera d'ailleurs que suivre à cet égard, sur un terrain rendu brûlant par la tradition, l'exemple donné d'une façon générale par Rousseau et quelques autres absolutistes, bientôt suivis par les philosophes allemands qui feront de l'Etat désormais divinisé une fin en soi. A ce moment la puissance publique est bien considérée comme investie d'un pouvoir inconditionné dont elle a le droit d'user en toute indépendance ; et la règle de la non-intervention qui s'établit dans le droit international du *xix^e* siècle manifeste indirectement cette absolue souveraineté de l'Etat qui, dans l'ordre interne comme d'ailleurs dans l'ordre externe, est alors à son apogée.

II. *Conséquences d'ordre général de cette notion de souveraineté.* — Une telle conception de la souveraineté est nécessairement exclusive de toute autre : il n'y a qu'un pouvoir suprême et l'Etat à qui il doit revenir va s'efforcer de courber sous sa loi toutes les réalités, même préexistantes, qui se rencontrent dans ses limites territoriales. D'où le mouvement que nous constatons au cours de la constitution de l'Etat français. Avant même d'être analysée, la notion de souveraineté était « sentie » et nos rois surent en tirer les conséquences avec un sens aigu des exigences étatiques : dans leur réalisation progressive de l'Etat souverain, les « corps » et groupements intermédiaires, même antérieurs à l'Etat, doivent s'effacer devant lui, abdiquer sous sa loi.

Ce mouvement commence par la centralisation politique et administrative. C'est sur ces points, en effet, que les tendances « autonomistes » sont le plus insupportables à l'autorité de l'Etat. De là la lutte des rois contre la Féodalité pour se la subordonner en fait

d'abord, puis pour lui retirer ses prérogatives ; la lutte contre les tendances d'autonomie municipale qui, variée suivant les régions, manifeste toujours la volonté centralisatrice, par exemple par la « tutelle » administrative, *historiquement* procédé de *centralisation* ; plus tard, par la lutte contre les autonomies provinciales, manifestée par exemple par les essais de *décentralisation unificatrice* du XVIII^e siècle. Dans tous ces cas, même quand il n'y a pas suppression de tout pouvoir local, il s'agit toujours — et c'est bien « dans la ligne » de la souveraineté — de transformer en concessions de l'Etat des droits qui étaient jusque-là des franchises et des privilèges, c'est-à-dire les restes d'une « liberté de nature » antérieure à l'Etat. Mais une fois réalisée — ou en bonne voie — cette centralisation politique et administrative, la « volonté de puissance » de l'Etat va aborder le domaine de la vie privée ; ce ne sera que beaucoup plus tard, évidemment : jusqu'au bout, notre Ancien Régime hésitera à intervenir dans cette voie où il se heurte à la réglementation canonique et à la force spontanée de la coutume. Mais la Révolution encore fait à cet égard le pas décisif : Malgré son admission de curieuses autonomies particulières, la famille et d'une façon générale tout le domaine de la vie privée, l'activité économique même qui, par la suppression de toute vie corporative, voit disparaître ce qu'on a appelé la « souveraineté professionnelle » (36) ; tout cela appartient désormais au domaine du droit promulgué, donc étatique, dont le flot montant a tout recouvert.

Que pouvait devenir l'Eglise dans un tel régime ? Quel changement apporte l'idée de souveraineté de l'Etat entendue ainsi comme exclusive dans les rapports de l'Eglise et de l'Etat ? C'est ce qu'il nous faut maintenant examiner.

(36) J. PAUL-BONCOUR, *Le Fédéralisme économique*, Paris, 1899.

§ 2. — *L'affirmation de l'Etat moderne devant l'Eglise*

Au cours de cette période de formation, l'Etat va reconquérir d'abord son domaine en prétendant contre les théories ecclésiastiques à l'indépendance temporelle ; tout naturellement ensuite, étendre ce domaine en résorbant les empiètements de l'Eglise. Mais de là, par transitions insensibles, il en viendra à tirer à l'égard de celle-ci les conséquences logiques de l'idée de souveraineté territoriale exclusive, à lui nier cette indépendance qui pour elle est un strict minimum, pour la courber sous sa loi au nom de la suprématie de la société civile.

Notons toutefois que pas plus que l'Eglise n'avait éliminé l'Etat, celui-ci n'éliminera l'Eglise : pour aller jusque-là, il ne suffit point que l'Etat s'en reconnaisse le droit, il faudrait encore à tout le moins qu'il le jugeât opportun. De plus, même en ce qui concerne la soumission de l'Eglise aux lois de l'Etat, les conséquences logiques de l'idée de souveraineté se sont heurtées, nous l'avons vu, à des freins puissants tels que le caractère chrétien de l'Etat d'Ancien Régime. Ce n'est, nous le verrons, que dans la courte période révolutionnaire, ce frein ayant cédé et la nouvelle limitation aux droits de l'Etat résultant de la proclamation des droits individuels ne s'étant pas encore manifestée, que l'on ira jusqu'au bout des conséquences logiques.

I. *Le double mouvement d'affirmation de l'Etat.* — Bien avant que l'idée de souveraineté n'ait pris la forme achevée à laquelle elle tend dès le xvi^e siècle, le mouvement commence ; ainsi que nous l'avons dit en effet, cette idée, avant d'être exprimée, a été sentie, et c'est en s'affirmant par contraste qu'elle s'est formée. C'est dès le début du xiv^e siècle que nous voyons l'Etat réagir contre l'Eglise : dans ce mouvement, deux phases d'inégale durée d'ailleurs : reconquête et invasion.

Au début, l'Etat — la France de Philippe le Bel —

réagit contre la prétention de l'Eglise à le dominer au nom du « pouvoir direct ». Contre cette affirmation il élève au contraire avec une particulière vivacité la revendication de son indépendance temporelle. Engagé sur une question d'ordre secondaire, le conflit avait pris dès le début une allure théorique et, contre les affirmations maladroites et outrancières de Boniface VIII le pouvoir direct, d'ailleurs jamais expressément admis par les Etats, était formellement nié.

Comment concevoir que dans une société si profondément chrétienne et qui a le sentiment si vif de la nécessaire subordination de l'Etat à un droit naturel également chrétien, une prétention telle que l'indépendance du roi au temporel ait pu triompher ? C'est que précisément, elle n'est pas une affirmation laïque, encore moins une affirmation de souveraineté absolue négatrice des exigences du droit naturel. « Au pape qui l'interpelle au nom de Dieu, (le roi) répond en montrant son onction : « Moi aussi, je suis de Dieu » (37). S'il rejette dans son domaine tout contrôle du pape, il répondra à Dieu de l'exercice du pouvoir suprême. Et il légitime sa prétention en dressant contre la théorie catholique traditionnelle de l'origine populaire du pouvoir politique sa théorie du droit divin direct des rois. C'est déjà cette doctrine, ici encore sentie avant d'être systématisée aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, qui s'affirme dans la célèbre formule : « Le roi de France ne tient son royaume que de Dieu et de son épée » en même temps que dans le caractère sacerdotal du sacre, que nos rois en fins politiques n'avaient pas demandé au pape comme Charlemagne, mais à un membre du clergé national.

Avec Philippe le Bel, la distinction des deux pouvoirs est donc entendue au sens d'indépendance du temporel à

(37) RENAN. *Réforme intellectuelle et morale* (cité par IZOULET, *op. cit.* p. 157). — Cette théorie du droit divin n'était d'ailleurs pas spéciale à la France : l'Empereur, dans sa prétention à la monarchie universelle, prétendait lui-même être indépendant au temporel parce que d'origine directement divine (DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 120).

l'égard du spirituel, indépendance justifiée par la théorie du droit divin des rois qui égalise théoriquement la situation du roi à celle du pape. L'on sait comment après l'attentat d'Anagni et à la faveur de la décadence de la papauté dans la « captivité de Babylone » et le Grand Schisme (xiv^e et xv^e siècles), cette doctrine arrive à s'imposer (38) ».

Naturellement, cette position d'égalité *jure divino* du roi à l'égard du pape, lui permettait l'extension de son domaine : en cas de conflit de compétence il pouvait, alléguant sa responsabilité morale, s'en remettre à la décision de Dieu ce qui pratiquement lui permettait — vu sa force matérielle — de faire prévaloir le plus souvent son point de vue. D'autant plus qu'à cette époque où dans l'Eglise la position respective du pape et des conciles n'était pas tranchée, le roi avait encore la ressource facile d'en appeler « au futur concile » ! (39).

Mais tant pour cette raison de fait — l'exercice par le roi de la compétence de la compétence — que pour être illogique avec l'antique conception si vivace de l'unité de la souveraineté, ce stade de l'indépendance des deux pouvoirs était destiné à être promptement dépassé. L'Etat devait tendre à courber sous sa souveraineté une et exclusive même l'activité de l'Eglise (40), à tout le moins dans sa partie matérielle et juridique, dans ce qu'on peut appeler, par opposition à l'irréductible spirituel, le « temporel ecclésiastique ». La revendication d'indépendance de l'Etat allait donc, par la voie oblique de la « compétence de la compétence » et les exigences même de l'idée de souveraineté territoriale exclusive, se muer en affirmation de primauté contre la

(38) V. sur tout ce conflit, CHÉNON, *op. cit.*, p. 103 à 116.

(39) Contentons-nous de rappeler ici la longue lutte des Parlements contre les juridictions ecclésiastiques où, par des détours ingénieux, ils parvinrent peu à peu à « vider » celles-ci de leur compétence temporelle. Sur l'appel au futur concile, v. CHÉNON, *op. cit.*, p. 112.

(40) V. notamment la position d'un Marsile de Padoue (DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 116 et 117).

séculaire prétention de l'Eglise à constituer au sein des Etats une société indépendante.

Cette prétention au « pouvoir direct de l'Etat sur l'Eglise » (41) — dont peut-être Philippe le Bel avait eu déjà l'idée (42) — va se manifester avec audace dans la grande décadence pontificale des ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles. C'est en prétextant la carence du pouvoir pontifical à raison du Schisme que Charles VII promulgua en 1438 la Pragmatique sanction de Bourges, premier essai de législation unilatérale étatique en matière religieuse (43). Non acceptée par le pape, cette attitude engendra ce que M. Imbart de Latour a appelé l'« anarchie bénéficiale ». Après un régime de compromis pratique et de concordat tacite où l'avidité des rois trouvait d'ailleurs son compte, François I^{er} dut consentir à la transformation de la Pragmatique en concordat exprès (Bologne, 1516). Ce premier essai s'achevait donc sur un échec théorique du roi et dans l'équilibre des deux parties.

Le ^{xv}^e siècle, marqué d'une part par la constitution des grands Etats modernes et l'élaboration juridique de la notion de souveraineté étatique, c'est-à-dire par le nationalisme, d'autre part par la Renaissance et la Réforme qui compliquent ce nationalisme d'anti-cléricalisme doctrinaire — « complexe » qui aboutit à tout le moins au gallicanisme — va entraîner des changements décisifs en matière ecclésiastique en fortifiant la tendance de l'Etat à la primauté et à la subordination du pouvoir religieux : l'idée de catholicité en sort affaiblie et la notion d'une souveraineté spirituelle opposable à l'Etat est désormais inconcevable.

D'abord la Réforme protestante qui aboutit au nationalisme religieux était par excellence la réalisation des nouvelles vues du pouvoir civil : tout en restant chrétien, celui-ci se subordonnait l'Eglise comme l'exigeait la logique de la souveraineté territoriale, ce qui accrois-

(41) CHÉNON, *op. cit.*, p. 103.

(42) DELOS, *op. cit.*, p. 197, note.

(43) V. CHÉNON, *op. cit.*, p. 125 et suiv.

sait encore — au moins théoriquement — la souveraineté de l'Etat dans le sens de l'absolutisme. Dans les pays catholiques (qu'il n'a pas épargnés) ce nationalisme religieux, inspirant en France le gallicanisme, revendique des libertés religieuses vis-à-vis de Rome pour soumettre au roi l'Eglise nationale. Tout ce mouvement, dont les origines sont sensibles aux ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles, reçoit donc du ^{xvi}^e une impulsion formidable (44). La Contre-Réforme catholique apaise le conflit, mais ce n'est guère qu'un repos momentané qui permet aux étatistes de « digérer » les audaces du siècle précédent tandis que les princes se fortifient dans leur pratique. C'est comme une « demi-Réforme » à tel point que le brusque réveil à la fin du ^{xvii}^e siècle eût chez nous mené au schisme sans une soudaine retraite de Louis XIV. Et la Déclaration de 1682 ne fut d'ailleurs jamais officiellement retirée...

Le ^{xviii}^e siècle voit de nombreuses manifestations de cet état d'esprit étatique. Les affaires jansénistes montrent l'ingérence des Parlements, même dans des questions purement spirituelles : ici le gallicanisme des parlementaires se transforme insensiblement au contact de la philosophie du siècle. Sans aller jusque-là, le pouvoir royal persévère dans sa tendance à la législation unilatérale en matière religieuse, au moins en ce qui concerne le clergé régulier, traditionnellement sujet à la défiance du pouvoir civil (45). Et cette attitude n'est plus

(44) Notamment par la transformation que cette conception de la souveraineté implique dans la notion de loi, l'application traditionnelle du droit canonique est complètement bouleversée : ce droit ne pourra plus avoir de valeur juridique sur le territoire français qu'autant qu'il aura été transformé en droit français par la « réception » du pouvoir civil (chez nous la question s'est posée avec éclat dès le ^{xvi}^e siècle à propos des *canones de reformatione* du Concile de Trente). Désormais en effet le droit est uniquement conçu comme la norme émanant d'un souverain et d'autre part il n'y a pas sur le territoire français d'autre souverain que l'Etat.

(45) V. comme exemple de cet état d'esprit : l'Edit d'août 1749 sur la personnalité morale des établissements ecclésiastiques ; plus tard la « Commission des Réguliers », sans parler de la suppression de l'ordre des Jésuites.

restreinte à la France : l'autre grand pays catholique, l'Autriche, connaît avec Joseph II une crise particulièrement grave et compliquée de philosophisme qui met à nu le conflit entre l'ancienne prétention de l'Eglise et la nouvelle tendance de l'Etat.

Le XVIII^e siècle nous mène en effet, insensiblement, à une transformation très grave de l'Etat. Celui-ci, qui, au nom de sa souveraineté exclusive, tendait ainsi à courber sous sa loi et à ses tendances l'organisation jusqu'ici indépendante de l'Eglise, n'avait pas cessé pour autant — les Etats protestants mis à part, bien entendu — de s'affirmer catholique, donc respectueux de l'autorité de l'Eglise. Et ce caractère catholique avait pour effet de « freiner » à l'égard de l'Eglise les tendances de l'Etat à la souveraineté territoriale absolue : ces audaces et ces empiètements se réduisaient au domaine disciplinaire mais non au terrain dogmatique, à « l'irréductible spirituel ». L'Etat continuait à voir dans le lien religieux une condition nécessaire du lien social, à servir parfois de bras séculier à l'Eglise, à ne pas heurter radicalement son autonomie, surtout dans les matières purement spirituelles. Or, voilà que la philosophie du XVIII^e siècle va, de cet Etat, amener la laïcisation à son image : tout frein disparu, il pourra sans regret aller jusqu'au bout dans la logique de la souveraineté territoriale.

Ce travail de laïcisation passe en partie inaperçu au long du siècle : c'est par un plan doucement incliné que du gallicanisme on passe aux tendances schismatiques ou même à l'hérésie et au philosophisme. Mais l'élan était tel que les quelques années de la Révolution française, où tout ce travail interne apparaît brusquement à la surface, vont amener l'Etat désormais laïcisé jusqu'au bout des conséquences logiques de l'idée de souveraineté absolue : ou commence, en 1789, la grande réforme ecclésiastique, de façon unilatérale naturellement, puisque le souverain territorial est qualifié pour cela. Est-ce simplement du gallicanisme ? On peut le croire.

Mais au cours des discussions à la Constituante on se demande sérieusement si celle-ci n'a pas le droit de changer la religion du royaume. Et dans la même discussion de la Constitution civile du clergé, un député demande devant les « innovations révolutionnaires » si l'on discute encore pour la religion catholique ou pour une religion entièrement nouvelle. Cette Constitution civile marque en effet l'instant décisif où l'on voit l'Etat dépouiller tout caractère chrétien et ne pas hésiter à franchir le dernier pas dans la voie de la souveraineté territoriale : il juge encore opportun de maintenir dans la nouvelle Eglise une vague communion, avec le pape, mais ce n'est là que don gratuit et pure opportunité ; la preuve en est que lorsque le pape a rejeté la constitution civile, la Révolution qui pour être étonnée n'en persiste pas moins dans la logique, commence la proscription du culte traditionnel. L'idée de souveraineté étatique conduisait en effet à la primauté du temporel : dans ce régime l'Etat qui s'affirme compétent même en matière religieuse en vient vite à voir dans la religion un pur moyen de gouvernement, une institution civile. La tolérance de l'Eglise devient vite alors insupportable car il sait trop qu'elle ne se réduit aucunement au culte de la Cité. La logique pousse donc l'Etat à établir *sa religion à lui* : de là les cultes « civils » de la période révolutionnaire — toujours d'inspiration hautement idéaliste — mais simples cultes de la Cité à morale purement sociale.

Qu'est devenue dans cette extrême logique de la souveraineté territoriale la grande règle de la distinction des deux pouvoirs ? Elle a disparu : bien plus encore que l'Eglise dans sa recherche de la primauté au XIII^e siècle, l'Etat, qui a pris en la matière l'exact contre-pied de la thèse ecclésiastique, a été jusqu'à éliminer le spirituel indépendant (46).

(46) V. à cet égard DELOS, *op. cit.*, p. 196, note 4, qui remarque que « l'absolutisme laïc et le césaro-papisme des empereurs et des rois est l'exacte réplique de la théorie du gouvernement divin... ».

II. *La proclamation de la liberté religieuse.* — Telle est bien la tendance de la Révolution française... jusqu'à la loi de Ventôse, an III. A cette date commence une nouvelle période, celle de la liberté religieuse. C'est qu'en effet la philosophie du XVIII^e siècle (qui n'est pas toute dans Rousseau) et la Révolution elle-même, apportaient avec elles une idée contradictoire à celle de primauté de l'Etat : celle-ci donne à l'Etat le droit de tout sacrifier à son développement et même de tout faire pour y atteindre. Mais au même moment, l'idée chère au XVIII^e siècle des « droits de l'homme » apportait la notion de liberté religieuse et ramenait à la distinction du temporel et du spirituel. C'était là le frein nouveau qui venait remplacer — en mieux, nous l'avons dit, puisqu'il émancipait *pratiquement* la conscience humaine (47) — l'ancien frein provenant du caractère chrétien de l'Etat. C'est par là qu'on a pu dire de la Révolution française que, Révolution essentiellement religieuse, elle tendait inconsciemment à un Christianisme renouvelé. Contre l'Eglise et l'Etat allié de l'Eglise qui pratiquement avaient par leur alliance méconnu la dualité du Pouvoir — car si l'Etat se fait le bras séculier de l'Eglise ou voit dans le lien religieux le fondement du lien social, peut-on dire qu'il arrête son autorité devant la conscience humaine ? —, le mouvement révolutionnaire fait au nom de l'individu réclamait pour celui-ci dans l'Etat sa sphère de liberté intangible. Or, ceci était contraire à la primauté de l'Etat : par opposition à l'ancien Etat chrétien qui reconnaissait que son droit était borné par celui de l'Eglise, le nouvel Etat révolutionnaire et laïque ne reconnaîtrait d'autre limite

(47) La distinction du temporel et du spirituel, affirmation théorique de la liberté religieuse, était désormais complétée et affirmée de façon pratique par la laïcisation de l'Etat qui impliquait de la part du titulaire de la contrainte matérielle la renonciation effective à toute ingérence en matière religieuse l'Etat y reconnaissant son incompétence, encore qu'il s'agisse d'une activité de ses ressortissants et dans les limites de son territoire.

que les droits de l'individu — parce que la seule réalité, fondement de tout le droit, ce n'est ni l'Eglise ni l'Etat, mais la personne humaine — mais le droit de celle-ci lui serait tout de même une limitation. Il fallait les sophismes de Rousseau pour dissimuler l'antinomie des deux idées de liberté religieuse et de primauté du temporel.

Le « drame » de la Révolution, ce qui dans ses excès devait lui retirer bien des concours de la première heure, c'est donc la contradiction qui ne semble pas être sentie de ces deux tendances tout à fait opposées, le malentendu qui résulte des deux idées que pendant un temps les révolutionnaires croiront pouvoir poursuivre à la fois, l'idée de souveraineté étatique absolu et exclusive qui aboutit à abandonner l'ordre religieux à la « Volonté générale » et l'idée de liberté individuelle qui n'a un sens que si elle s'impose à l'Etat, même démocratique, c'est-à-dire à la « Volonté générale ».

L'individu, qui triomphe à la fin du XVIII^e siècle et qui a souffert de l'alliance Etat-Eglise où l'Etat servait l'Eglise, se défend en laïcisant l'Etat, en lui interdisant de se mettre au service de l'Eglise et en proclamant la liberté religieuse. C'est à notre avis la première fois que l'on accorde son plein sens à la distinction des deux pouvoirs.

Après la Révolution française — en négligeant des tentatives avortées de retour à l'ancien régime politico-religieux comme la Restauration — la liberté religieuse n'est pas sérieusement niée, mais l'Etat n'a pas l'exacte conscience de sa valeur juridique et moins encore des limites qu'elle lui impose dans son action contre les pouvoirs religieux : plus exactement cet Etat — qui d'ailleurs à cette époque ne veut connaître dans tous les domaines que la poussière des individus dont il vient de proclamer les droits — ne reconnaît pas à ces « sociétés de croyants » que sont les Eglises le droit de soutenir contre lui, au nom du droit naturel dont elle est issue, la liberté religieuse de leurs membres. Dans cette période d'imprécision, le pape, par exemple, est bien conçu

d'une façon générale — c'est un point qui, même dans la grande crise française de 1905, sera reconnu par le rapporteur de la loi de séparation, M. Aristide Briand — comme ayant un certain pouvoir sur les catholiques français, mais ce n'est pas là un titre juridique, une souveraineté, peut-être parce que celle-ci reste encore irréductiblement liée à l'idée d'Etat.

Dans ce maintien des notions anciennes de souveraineté exclusive, l'Etat qui, par ailleurs, poursuivait, au cours de luttes très vives, sa laïcisation et sa construction indépendante, devait en revenir au système de la législation unilatérale en matière religieuse ; d'ailleurs pour lui, qui ne connaissait plus que les individus, sa compétence n'était bornée que par la liberté religieuse individuelle qu'il définissait comme les autres libertés. Le problème des Eglises n'était donc pour lui que le problème de l'adaptation de ces Eglises au droit commun de la liberté étatique. De là l'idée de législation unilatérale qui, par réaction contre l'ancien état de choses, se présentait comme anticoncordataire et tendait à la séparation des Eglises et de l'Etat.

§ 3. — *L'Eglise et son évolution dans cette période*

En face de ces tendances variées et infiniment nuancées de l'Etat, l'Eglise, tout en protestant vivement contre la méconnaissance de ses « droits », s'efforce avec une patience inlassable de s'y adapter. Devant les affirmations répétées et les audaces grandissantes de l'Etat moderne, sa situation est une défensive, mais ce n'est pas une défensive sans espoir ni sans succès. Révisant sa théorie des rapports des deux pouvoirs, elle atténue sa thèse de la primauté du spirituel ; se heurtant aux prétentions adverses de l'Etat, elle parvient souvent à les balancer et à imposer au pouvoir civil la solution concordataire ; enfin, elle poursuivra et achèvera sa centralisation en profitant habilement de la laïcisation des Etats.

L'Eglise, qui, prétendant à une origine divine, doit naturellement se considérer comme investie de la loi divine, c'est-à-dire du Droit dans son sens le plus haut, ne pouvait admettre, même dans sa forme « modérée » et « égale » de l'indépendance du temporel, la thèse étatique. Pour elle, l'idée d'une séparation absolue de la politique et de la religion est une hérésie caractéristique d'une des grandes formes du protestantisme, le luthéranisme (48). Elle ne pouvait donc abandonner l'idée d'une certaine direction, d'un certain contrôle du spirituel sur le temporel ce qui, — une fois niée l'origine directement divine du pouvoir politique *et dans une société chrétienne* — est l'expression de la soumission de l'Etat au droit (49). La théorie du « pouvoir indirect » du pape sur les rois qui tend, dans cette période, à se substituer à celle du pouvoir direct n'est donc qu'une précision de la théorie de la primauté de l'Eglise, vidée de tout contenu politique pour n'être que purement religieuse. Le pape ne doit pas connaître de l'action des princes *ratione feudi* mais seulement *ratione peccati* ; mais à ce titre il peut et doit le faire car le péché d'un roi, même dans son action politique, reste un péché, c'est-à-dire une atteinte à la morale chrétienne que l'Eglise doit relever et sanctionner.

Cette atténuation de la primauté de l'Eglise est naturellement surtout apparente : « ... La doctrine du pouvoir indirect elle même, ... dit M. de la Bigne de Villeneuve, ne laisse pas d'être susceptible d'une extension très large

(48) René GILLOUIN, *Trois Crises*, Paris, 1929, p. 164.

(49) Si précisément dans le passé l'idée d'infailibilité pontificale a soulevé tant d'opposition chez nos vieux auteurs laïques, c'est parce que, cette infailibilité admise, une société *chrétienne* et des Etats *chrétiens* comme ils l'étaient alors n'auraient pu rigoureusement se soustraire à cette appréciation morale de l'attitude temporelle des gouvernants par le pape. « Si les papes sont infailibles..., dit par exemple d'Aguesseau (XIII, p. 519) le Saint-Siège est non seulement au-dessus de toute l'Eglise, mais au-dessus de tous les royaumes de la terre et les auteurs ultramontains ne craignent pas de le dire... Nous devons considérer toutes les propositions qui tendent à l'établir, non seulement comme une erreur contre l'Eglise, mais comme un crime contre l'Etat ».

et, maniée par un esprit subtil, peut aboutir presque au même résultat que la première » (50). C'est qu'en effet, il n'y a guère dans le concret d'actes humains moralement indifférents ; n'importe quelle catégorie d'œuvres temporelles peut entrer en connexion avec le bien des âmes. Or, l'Eglise prétend être seule qualifiée pour juger de l'existence de cette connexion, de son étendue et de son degré. Aussi le droit d'intervention de l'Eglise ne s'arrête en principe qu'aux limites tracées par elle-même, ce qui permet à M. Jacques Maritain (51) de le déclarer sans embages « pratiquement souverain et illimité ».

Malgré l'adhésion des papes à la forme « modérée » de la doctrine de la primauté, à la théorie du pouvoir indirect (52), leur attitude — toujours par suite des exigences du caractère divin de l'Eglise — reste une prétention au contrôle du spirituel sur le temporel.

Sur le terrain doctrinal, l'Eglise reste donc à peu près sur sa prétention antérieure tandis que l'Etat s'installe dans la sienne. Mais la vie de tous les jours, nous le savons, n'est pas faite d'oppositions de principes ; les gouvernants ne sont pas des doctrinaires : suivant le moment, ils suivent ou même suscitent ceux-ci ou, au contraire, s'en séparent. De là l'attitude réelle des parties dans cette période. L'Etat est de plus en plus porté à s'affirmer compétent — et seul compétent bien entendu — en matière religieuse, même après la proclamation des droits et des libertés individuels, mais il n'a pas toujours le goût ni la volonté de le faire ; surtout lors-

(50) P. 117 et 118. — Le danger de cette doctrine du pouvoir indirect est bien mis en lumière par René GILLOVIN, *op. cit.*, p. 176 à 179, 180, 182, 183 et note 1, 184.

(51) *Primauté du spirituel*, v. p. 42 et 43.

(52) V. par ex., l'Encyclique de Léon XIII sur la « Constitution chrétienne des Etats » (1^{er} novembre 1885) : « Dieu a donc divisé le gouvernement du genre humain entre deux puissances : la puissance ecclésiastique et la puissance civile... Chacun en son genre est souverain... il y a... comme une sphère circonscrite dans laquelle chacun exerce son action *jure proprio*... » (cité par DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 119).

qu'il se rend compte de son impuissance, son intérêt le pousse à composer avec l'Eglise.

Cette période voit donc la continuation de la politique concordataire : nous savons que celle-ci est d'ailleurs un système très souple qui permet à chacune des parties de composer en pratique tout en restant sur sa position théorique. C'est en effet dans cette période que s'élabore en matière de concordat la « théorie légale » qui y voit une pure concession faite à l'Eglise par l'Etat dans des matières de sa compétence.

Dans cette attitude de l'Etat est l'explication de ses changements ultérieurs : lorsque, pour des raisons diverses, il croira devoir se refuser à continuer ces concessions, il passera de la politique concordataire à la politique de législation unilatérale qui, ignorant l'organisation ecclésiastique pour ne voir que la poussière des individus, lui semble le mieux s'accorder avec le caractère laïque de l'Etat issu de la Révolution française. C'est surtout chez nous que se manifesterait cette tendance qui, s'opposant à la pratique antérieure considérée comme un reste de l'antique alliance de l'Etat et de l'Eglise, réclamerait la « séparation » de l'Eglise et de l'Etat. Dans ce régime l'Eglise n'aurait qu'à s'accommoder du droit commun des libertés organisées dans la démocratie (53).

Pour avoir à lutter contre ce mouvement d'affirmation de l'Etat qui, même lorsqu'il consentait, pour des raisons d'opportunité politique, à traiter avec elle n'en tendait pas moins à nier son affirmation d'indépendance, l'Eglise n'en continue pas moins sa centralisation et sa hiérarchisation en profitant même habilement de la sécession morale de l'Etat (54).

(53) On sait combien, depuis la Guerre, ce régime de la séparation si en faveur au début du siècle et qui apparaissait comme le régime définitif, a décliné devant un retour de faveur du régime concordataire.

(54) La Révolution française, en supprimant toute religion d'Etat et en sécularisant le pouvoir civil, frappa au cœur le gallicanisme et toutes les théories de Constance et de Bâle (V. E. OLLIVIER, *op. cit.*, p. 281).

C'est au XIX^e siècle en effet que va s'achever la construction centralisée et unitaire de l'Eglise, le pape y devenant le pouvoir suprême, le titulaire incontesté de la souveraineté. Pour en venir là, il fallait que la séculaire controverse sur le pouvoir respectif des conciles universels et du pontife, non tranchée à l'époque du Grand Schisme, non tranchée de même à Trente, fût résolue dans le sens de la thèse pontificale. Ce fut l'œuvre du dernier concile œcuménique, le concile réuni au Vatican en 1870 et interrompu par la prise de Rome (55).

Et depuis 1870 l'autorité du pape dans l'Eglise n'a fait que s'accroître : à tous les points de vue elle a cherché à s'émanciper de l'autorité des Etats, ce qui lui était d'autant plus facile que, dans le même temps, ceux-ci étaient, pour la plupart, de plus en plus pénétrés par les doctrines libérales et séparatistes. De la sorte la papauté a réussi à s'assurer en principe la nomination des évêques si âprement revendiquée autrefois par le pouvoir civil, et même d'une façon générale à libérer de l'emprise étatique les Eglises nationales — dans les limites naturellement du droit commun des Etats, mais dans une large mesure puisque ce droit commun était un droit commun de liberté. De la même façon, toute ingérence des Etats dans le gouvernement de l'Eglise universelle est apparu comme un anachronisme et a tendu à disparaître : c'est ainsi que, contrairement aux traditions antérieures, les ambassadeurs des Etats n'avaient pas été reçus au Concile du Vatican qui ne tint aucun compte de l'opposition de ceux-ci à l'infaillibilité ; c'est ainsi encore que la vieille prérogative de *l'exclusive* qui donnait aux chefs des trois grands Etats catholiques, la France, l'Autriche et l'Espagne, le droit de mettre leur *veto* à l'élection de tel candidat à la tiare,

(55) Sur tout ce mouvement de centralisation ecclésiastique, V. DE COUGNY, *La Papauté en droit international*, thèse Paris, 1906, p. 14 et suiv., not. p. 28 et 29. — V. aussi E. OLLIVIER, *op. cit.*, p. 259 et suiv., et J. ROUSSEL, *Les Concordats en droit canonique*, thèse Paris, 1904.

n'a pu jouer en 1903 sans provoquer, de la part du pape même qui lui devait son élection, son immédiate abrogation.

CHAPITRE II

Le pouvoir temporel des papes au cours des siècles

PREMIÈRE SECTION

Des origines à 1870-71 : établissement, évolution et disparition du pouvoir temporel.

§ 1^{er}. — *Origine et évolution du pouvoir temporel :*

I. *L'origine et le développement du pouvoir temporel des papes :* (1). — Les origines du pouvoir temporel sont confuses et lointaines : avant d'apparaître en droit au VIII^e siècle, il a existé en fait pendant une longue période. Depuis le jour où les Empereurs avaient quitté Rome pour Byzance, qu'au nord de l'Italie les Lombards organisaient leur royaume, le trouble et le désordre s'installaient, dans la carence de l'autorité. Le pouvoir de droit défaillant appelait un remplaçant. Les populations abandonnées par César se tournèrent vers l'évêque de Rome comme vers leur défenseur et tuteur naturel.

Bien avant d'être investis d'une royauté temporelle définie et reconnue, les papes en exerçaient donc les charges et prérogatives. On a fait état au Moyen-Age d'une prétendue donation de l'empereur Constantin. Pour légendaire qu'elle fût, ce n'était que le symbole très expressif de la réalité.

(1) V. C.-R. DU MAGNY, *La solution de la question romaine*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 1929, p. 158 et suiv. ; LE FUR, *Le Saint-Siège et le Droit des gens*, Paris, 1930, p. 71 (on trouvera aussi dans cet ouvrage, p. 67, note 1, une bibliographie historique des origines de l'Etat pontifical). — V. en outre : GUIZOT, *Histoire de France*, I, p. 186 et suiv. ; IMBART LATOUR, *La Papauté en droit international*, Paris, 1893, p. 28 et suiv.

Ce pouvoir de fait suffit pendant longtemps, d'une façon très relative d'ailleurs, à l'indépendance de la papauté. Mais au VIII^e siècle, devant les prétentions menaçantes des rois lombards, le pape fait appel à l'épée des princes francs. Pépin et Charlemagne franchissent alors les Alpes « plutôt pour restituer au pape la jouissance de ces vastes domaines que pour la lui donner ». Pour la première fois, malgré la réserve de certains droits de principauté politique, se trouvait réunie, en vue d'assurer la complète indépendance du pape, la souveraineté de droit à l'ancienne souveraineté de fait.

Telle fut la constitution de ce pouvoir temporel qui devait durer 1100 ans « au milieu des vicissitudes ». La situation du pape y fut en effet longtemps précaire : « Tandis qu'il était le premier personnage de la Cité... il (le Pape) avait à se débattre sur place contre la république la plus turbulente et la plus indisciplinée... » (2). Après la dislocation de l'Empire carolingien commence vraiment le « siècle de fer » de la papauté : des troubles graves éclatent jusqu'à la restauration de l'Empire par Othon le Grand (962) ; et alors le Saint-Siège et l'Italie presque entière passent sous la domination allemande ; l'Empereur, se fondant sur les réserves des donations carlovingiennes, se prétend le suzerain du pape au temporel ; quant à la liberté spirituelle du pontife, on peut imaginer ce qu'il en reste dans la décadence de son élection.

La réforme grégorienne devait consacrer sur ce point l'affranchissement de la sujétion impériale. Ce ne fut toutefois qu'en 1197 que le Préfet du Saint-Empire, dernier signe de la soumission à l'Empereur, fut chassé de la Ville Eternelle.

Il serait aussi fastidieux qu'inutile de vouloir suivre pas à pas la vie cahotante de l'Etat pontifical. Difficultés intérieures et extérieures, rien n'a manqué. « Au XII^e, au XIV^e, au XV^e siècle, des tribuns comme Arnaud de Bres-

(2) PERTINAX, *op. cit.*, p. 204.

cia, Cola de Rienzo, Porcaro, bégayaient déjà contre le régime sacerdotal le langage de Mazzini, de Garibaldi et de Cavour ». Pour ne tenir compte, ni de l'exil d'Avignon, ni du Grand Schisme, on a calculé que d'août 1099 à janvier 1198 les successeurs de Saint-Pierre avaient passé plus de 55 ans hors de leur siège, et de 1100 à 1304 plus de 122 ans (3).

C'est peu après que la Réforme du xvi^e siècle fut venu restreindre considérablement le domaine spirituel de l'Eglise qu'au contraire les Etats pontificaux vont beaucoup s'accroître et atteindre leur étendue définitive. Ce sera là d'ailleurs la cause de nombreux conflits avec les Etats, même et surtout catholiques. « A la suite de l'agrandissement des Etats de l'Eglise au xvi^e siècle... c'est Jules II qui entre en lutte avec Louis XII et Léon X qui s'allie à Charles-Quint contre François I^{er} ; puis Clément VI se tourne contre Charles-Quint qui laisse les Impériaux accomplir le sac de Rome en 1527 » (4).

Extrêmement agitée jusque-là, l'histoire du pouvoir temporel devient, à partir de la fin du xvi^e siècle, assez calme : les conflits entre le Pape et les autres souverains sont alors d'un autre ordre ; les Etats pontificaux ont été à peu près respectés ou du moins n'ont pas subi de diminution.

Quelle est à ce moment leur utilité ? Ce n'est certainement pas là qu'il faut chercher la source de la grande importance de la papauté dans la politique internationale : il y avait au Moyen-Age par exemple une disproportion manifeste entre le souverain dont nous avons retracé la grandiose activité et le très petit Etat « inférieur à celui d'un duc de Lorraine ou d'Anjou ». Certes, le pouvoir temporel rendait manifeste l'indépendance de la papauté, la faisait apparaître comme libre en vertu de son droit propre et non pas par une concession plus ou moins large du souverain territorial. Quant à assurer son indépen-

(3) PERTINAX, *op. et loc. cit.*

(4) LE FUR, *op. cit.*, p. 73.

dance, c'est une chose beaucoup moins certaine : pour pouvoir le faire rigoureusement il aurait fallu que le Pape fût un souverain aussi puissant que les plus grands qui pouvaient prétendre à le dominer. L'indépendance dont, sous ce régime, jouit le plus souvent la papauté, lui vint plutôt, d'abord de l'absence auprès de Rome d'un Etat puissant : jusqu'en 1859-60, en dépit de leurs tribulations « jamais les pontifes romains ne virent s'affirmer devant eux... la tête d'un Etat solide et permanent » (5) ; ensuite et surtout, de l'universalité effective de la tiare qui, à cette époque, passait de la tête d'un Italien à celle d'un Allemand ou d'un Français (6).

II. *Le commencement du déclin (1796-1859).* — A la fin du XVIII^e siècle, les attaques recommencent contre les Etats pontificaux et cette fois les coups seront successifs. Cette époque est en effet marquée par le début du grand mouvement nationalitaire issu, en partie tout au moins, de la Révolution française qui donne l'impulsion originelle. Quatre-vingts ans vont suffire pour mettre à bas la construction de quinze siècles d'histoire.

Dans une première période (1796-1815) la Révolution française, républicaine d'abord, impériale ensuite, ébranle par une action directe le pouvoir pontifical. Dès le premier instant le général Bonaparte oriente en ce sens les événements, et sa paix de Tolentino (19 février 1797) « fut comme le premier coup de cloche funèbre qui marque le commencement de l'agonie de la principauté civile du Pape » (7).

Par la suite, la politique du nouvel Empereur fut assez hésitante. Au début, contre les suggestions mêmes du Directoire, Bonaparte avait respecté le Pape en lui-même : l'idée de l'apaisement religieux et de la solution concordataire qu'il devait imposer bientôt était déjà en lui. Puis, peu à peu, avec le développement de sa propre

(5) PERTINAX, *op. cit.*, p. 204 et 205.

(6) PERTINAX, *op. cit.*, p. 244.

(7) MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1538 et 1539.

ambition, il en vient à rechercher le concours du Pape pour ses projets d'hégémonie européenne : le sacre de 1804 est l'un des premiers « moments » de cette politique où le Pape fait déjà figure de « brillant second » sinon de « grand chapelain ». Et lorsqu'il apparaît que Pie VII se refuse à servir ses desseins archaïques, lorsque Napoléon se rend compte brusquement de l'opposition du Pape et de l'impair commis, alors c'est la solution de force imposée par la colère et l'orgueil, la rupture « totale, tapageuse, complète », l'invasion des Etats pontificaux (1807), l'expulsion de Rome du Pape et des cardinaux (1809), l'annexion de ces Etats à l'Empire (décret de Schoenbrunn : 17 mai 1809, confirmé par le S. C. du 18 février 1810). Ce faisant d'ailleurs, Napoléon ne pouvait s'empêcher d'affirmer son respect de l'indépendance spirituelle du Pape et de lui concéder par les actes d'annexion « quelque chose que rappellera plus tard la loi des garanties » (8).

On sait comment le Congrès de Vienne rétablit la situation du Pape que Napoléon, dès 1813, aux signes avant-coureurs de la défaite, avait, dans un geste de réparation inusité chez lui, libéré et remis en possession de ses Etats.

L'acte final du Congrès (9 juin 1815) qui, outre la signature des cinq grandes puissances, porte celles de l'Espagne, du Portugal, de la Suède et de la Norvège, ne porte d'ailleurs pas celle du délégué pontifical. Ce fut, en effet, d'autorité et presque sans prendre son avis sur l'étendue des Etats de l'Eglise que fut réglée la situation du Pape : l'article 103 imposait pourtant à celui-ci la

(8) MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1540. — V. le texte du décret de Schoenbrunn : LE FUR, *op. cit.*, p. 215 ; PERTINAX, *op. cit.*, p. 265. — D'une façon générale sur tous les démêlés de la Révolution et de l'Empire avec la papauté, v. au point de vue historique, E. BOURGEOIS, *Manuel historique de politique étrangère*, II, p. 148, 172, 173, 370 à 373 ; d'HAUSSONVILLE, *L'Eglise romaine et le premier Consul : passim*. — Au point de vue plus spécialement juridique, PRIÉDELÈVRE, *op. cit.*, p. 559 et 560 ; IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 123 et suiv. ; BOMPARD, *Le pape et le droit des gens*, p. 127 et suiv.

lourde servitude de subir des garnisons autrichiennes à Ferrare et à Consacchio ; de plus, Avignon n'était pas restitué. Pie VII protesta vivement contre cette mise à l'écart (9). Mais l'Acte final consacrait solennellement au regard de tous les signataires, dont certains n'étaient pas catholiques, le pouvoir temporel rétabli.

A ce moment la situation du Pape dans le droit international est en quelque sorte fixée définitivement : le Pape n'est qu'un souverain territorial ordinaire, sauf deux traits exceptionnels : la signature avec les gouvernements étrangers de conventions d'une nature spéciale, les concordats et la reconnaissance à certains de ses agents diplomatiques d'une primauté d'honneur.

Voilà donc l'Etat pontifical au lendemain du Congrès de Vienne ; il sort rajeuni de la tourmente révolutionnaire et semble avoir l'avenir à lui. En réalité, après une « restauration » d'un instant, le courant va sourdre qui va l'emporter : jusqu'au moment où, en 1859-60, la guerre d'Italie viendra concrétiser les ambitions du Piémont et lui permettre de réaliser en deux années fulgurantes l'unité de l'Italie — ce qui pose immédiatement le problème de la disparition de l'Etat pontifical — jusque là, l'histoire du pouvoir temporel n'est que celle de ses accès de fièvre nationale et libérale. Devant le flot montant de la Révolution cette période est pour le Pape la montée douloureuse du Calvaire.

La situation de l'Etat pontifical, administré suivant des procédés déplorables et dans un esprit qui touche à la conception même que le Saint-Siège se faisait du pouvoir temporel, justifiait d'ailleurs le mouvement révolutionnaire : « ... A Rome... disait un témoin (10), il n'y a pas de

(9) V. protestation dans DE CLERC, *Recueil général des traités de la France*, II, p. 617.

(10) L. THOUVENEL, *Le secret de l'Empereur* (cité par PERTINAX, *op. cit.*, p. 116, note 2). Sur l'Etat pontifical après le Congrès de Vienne, V. F. HAYWARD, *Le dernier siècle de la Rome pontificale* ; BOURGEOIS, *op. cit.*, III, p. 68 et 69, 85 et 86, 284 à 286, 324 à 330, 334 à 341, 344 à 348.

peuple, c'est-à-dire que la population de la ville est une agglomération de clients qui se tiennent hiérarchiquement, par une sorte de communisme dans les abus, les vols administratifs, les subventions cléricales, les pensions, les aumônes, la charité, l'usure et la simonie... Jamais pays n'a été moins surveillé... La police n'existe pas pour prévenir et quant à la répression, elle la pratique d'une manière brusque et violente parfois, mais tardive, inopportune et intermittente ». Ajoutons à cela naturellement une absence complète de liberté de conscience, de contrôle financier, des exemptions et privilèges sans nombre au profit de la noblesse et de la prélature.

L'historique, même succinct, du mouvement national en Italie dépasserait le cadre de notre sujet. Bornons-nous à dire qu'après des troubles graves sous les deux successeurs de Pie VII, Léon XII et Pie VIII, une première révolution éclate en 1831, bien vite réprimée par l'occupation autrichienne des Etats pontificaux et le débarquement des Français à Ancône. La France commence alors son rôle de soldat du Pape, affirmant ainsi que « la liberté de la conscience chrétienne, l'indépendance de la vérité catholique et la sécurité des âmes » étaient unies « à la liberté et à l'indépendance temporelle du Saint-Siège » (Mgr Dupanloup).

L'avènement de Pie IX est pour les patriotes italiens une lueur d'espoir vite évanouie. La révolution éclate alors à Rome où est proclamée la République tandis que le Pape s'enfuit à Gaëte (1848-1849).

Le problème de l'indépendance du Pontife était ainsi posé une fois de plus : la plupart des puissances lui offrirent l'hospitalité... mais pas le pouvoir temporel à leurs dépens. D'ailleurs, tout en proclamant le Pape déchu de celui-ci, la République romaine prétendait, comme Napoléon en 1809, lui garantir la pleine indépendance spirituelle. Sa constitution prévoyait en effet un ensemble de garanties (11) qui, chose singulière, furent

(11) PERTINAX, *op. cit.*, p. 267 ; LE FUR, *op. cit.*, p. 216.

données à la demande du gouvernement anglais (12). L'intervention de la France aboutit d'ailleurs au rétablissement du pouvoir temporel. Mais il avait du plomb dans l'aile. Encore dix ans et le succès de l'unité italienne, sa formation surtout suivant la formule piémontaise, rendront sa disparition inévitable.

III. *La représentation diplomatique du Saint-Siège : ses origines et son évolution.* — La raison d'être du pouvoir temporel, celle qui avait le plus de prix aux yeux des Etats, c'est l'indépendance qu'il donnait au Saint-Siège contre le danger d'asservissement à une politique nationale. Mais en outre il procurait au pape dans l'ordre international la qualité de souverain et lui permettait des rapports libres avec les Etats sous le signe du droit des gens : c'est au titre de Chef de l'Etat pontifical que le Saint-Siège entretenait avec les Etats des relations diplomatiques.

Quelle est l'origine de cet état de choses ? la question est délicate car les rapports entre le pape et les Etats sont de tout temps et sa représentation diplomatique ne s'est établie — avec le droit international lui-même — qu'à partir du xvi^e siècle. Cette représentation diplomatique rattachée au pouvoir temporel, justifiée et caractérisée par lui, a donc historiquement des antécédents tout autres.

Pour résumer une évolution complexe dans une formule générale, il est possible de dire que les *légats* et les *nonces* — catégorie suprême des agents diplomatiques du Saint-Siège — furent primitivement des agents purement religieux et sans caractère juridique défini, qui, lorsqu'au xvi^e siècle se précise le droit public interne et externe et s'organise la représentation diplomatique, deviennent des agents permanents et purement diplo-

(12) « Preuve évidente qu'il ne s'agit pas ici de concessions libres comme l'a longtemps prétendu l'Italie, mais bien de garanties qu'impose la force des choses » (LE FUR, *op. cit.*, p. 160).

matiques aux yeux des Etats, tandis qu'ils restent pour le Saint-Siège des agents à but religieux.

« Jusqu'à la fin du xv^e siècle, l'Eglise de Rome n'avait pas éprouvé le besoin d'entrer en communication avec les souverains des Etats par des envoyés spéciaux » (13). Grégoire VII (1073-1085) fut le premier pape qui dépêcha auprès de quelques monarques des *légats* extraordinaires et nommés à temps. Dès ce moment les souverains les voient avec inquiétude, jaloux de leur autorité et de leurs privilèges. Ces agents étaient en effet nécessairement des représentants à but religieux qui jouaient auprès de l'Eglise locale le rôle de Vicaires et avaient avec elle des rapports directs. « Comme le pape, dit Jean XXII, est constitué sur toutes les nations et sur tous les royaumes et qu'il ne peut être en tous lieux, il délègue ses pouvoirs à des *legati* « qui vices ipsius sup-
« plendo, errata corrigant, aspera in plana convertant
« et commissis sibi populis salutis incrementa ministrent » (14). Aussi la limite du pouvoir des légats est-elle fixée sans considération des frontières du royaume.

Les Papes d'Avignon commissionnèrent quelques légats et reçurent parfois à leur Cour les ambassadeurs des souverains (orateurs). Mais l'institution régulière des nonciatures et des ambassades ne fut établie qu'au xvi^e siècle (15).

A partir de cette époque les Etats, devenus plus hardis et se fortifiant dans l'idée de souveraineté territoriale, s'efforcent de voir dans le Pape un souverain étranger rejeté par suite hors du droit public national. Les nonces seront reçus par eux comme des agents purement diplomatiques, ce qui ne veut pas dire d'ailleurs comme repré-

(13) PERNOT, *Le Saint-Siège, L'Eglise catholique et la politique mondiale*, Paris, 1924, p. 48 et suiv. — V. aussi PIÉDELIEVRE, *op. cit.*, p. 550 551 et BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, trad. Lardy, 5^e éd., Paris, 1895, introduction 16.

(14) Cité par VERGNES, *op. cit.*, p. 52, 53.

(15) PERNOT, *op. cit.*, p. 49. — Les légats, d'ailleurs, ne disparurent pas complètement après la création des nonces (*id.*, *ibid.*, p. 51).

sentant exclusivement le chef de l'Etat pontifical par opposition au Saint-Père mais bien comme représentant le Pape souverain étranger des catholiques de l'Etat considéré et les représentant de la même façon qu'un ambassadeur ordinaire. Là est en effet l'intérêt pratique de cette attitude : les nonces et légats sont réduits à un rôle de commissionnaires entre les gouvernements et le Saint-Siège, sans qu'ils puissent prétendre à aucun pouvoir de juridiction sur l'Eglise nationale.

Telle est la prétention des Etats — au moins de certains Etats catholiques et notamment de la France. Contre elle le Saint-Siège oppose toujours sa doctrine antérieure. Le Pape veut bien pour les nonces et les légats les prérogatives des agents diplomatiques, mais il se prétend dans chaque Etat un souverain intérieur et revendique pour ses agents le pouvoir de juridiction exercé en son nom sur l'Eglise nationale (16). Nous retrouverons dans la II^e partie ces oppositions de principes en même temps que nous étudierons la réalité positive actuelle.

§ 2. — *La disparition du pouvoir temporel* (17)

I. *Le Risorgimento et l'agonie de l'Etat pontifical.* — Dans l'Europe des nationalités le pouvoir temporel des Papes devait, se heurtant aux réadaptations nécessaires, trouver sa fin définitive. Le grand mouvement politique du Risorgimento devait en venir à bout, non sans hésitation ni sans regrets d'ailleurs.

(16) Pourtant le droit canonique établissait par ailleurs une distinction très nette entre les nonces, représentants politiques, et les délégués apostoliques, représentants religieux et administratifs de la Curie romaine (PERNOT, *op. cit.*, p. 50).

(17) V. outre la bibliographie expressément citée dans le développement : G. BOURGIN, *Revue pol. et parl.*, 10 juin 1929 ; LE FUR, *R. D. N.*, 1929, n° 1, et *Le Saint-Siège et le Droit des gens : passim* ; AUSSET, *La question vaticane*, thèse Paris, 1929 ; VERGNES, thèse citée ; NIBOYET, *L'Ambassade de France au Vatican*, thèse Paris, 1912, p. 11 à 30 ; Victor BUCAILLE, dans « Les Accords du Latran », Paris, 1930, p. 27 à 53.

Dans son origine l'aspiration vers l'unité italienne n'était pas inconciliable avec le maintien du « pouvoir temporel ». Si même la papauté avait su en prendre l'initiative elle aurait pu y consolider sa situation, mais pouvait-elle le faire sans faillir aux devoirs du Sacerdoce universel ? Pour sauver sa situation politique devait-elle lui sacrifier sa situation morale ? Devant ce dilemme, Pie IX préféra l'inaction, voulant croire jusqu'au bout à l'impossibilité de l'Unité.

Celle-ci allait se faire cependant et faite sans le Pape, elle se ferait contre lui. Posée dès le Congrès de Paris (1856), la question italienne est ouverte devant l'Europe par la guerre franco-autrichienne de 1859. « Nous n'allons pas en Italie, avait dit encore Napoléon III dans sa proclamation du 5 mai,... ébranler le pouvoir du Saint-Père que nous avons replacé sur le trône... » (18). Mais l'homme propose... ; la guerre d'Italie, même arrêtée brusquement par l'Empereur reculant soudain devant le programme « des Alpes à l'Adriatique », déclancha la tempête unitaire, le « mouvement fantastique », selon le mot de Mussolini, qui, bouleversant tous les plans, mit en deux ans l'Europe étonnée devant le royaume d'Italie. C'était l'unité italienne dans le sens unitaire et sous l'égide de la Maison de Savoie. Quelle était la place du « pouvoir temporel », dans ce nouveau système ? Il ne lui restait plus qu'à disparaître.

L'expédition des Mille contre le roi de Naples marque, au lendemain de la paix de Zurich, la préface de la grande entreprise italienne contre le Pape lui-même. « A partir de ce jour, dit M. Emile Bourgeois, la question romaine se posa... l'unité italienne commencée par la guerre contre l'Autriche et la diplomatie ne pouvait plus être achevée... que par la défaite du Pape et l'occupation de Rome » (19).

Un moment on peut espérer une solution pacifique. Victor Emmanuel, appuyé par Napoléon III, demande

(18) PIÉDELIÈVRE, *op. cit.*, p. 562, 563.

(19) BOURGEOIS, *op. cit.*, 7^e éd., 1925, III, p. 464, 466-467, 469.

au Pape de renoncer au pouvoir temporel (14 juillet 1859) (20). Mais le Pape refusa et Cavour se décida à envahir les Etats pontificaux. Après Castelfidardo, le Pape désarmé eut un instant l'idée de quitter Rome. Rien ne pouvait mieux convenir à Victor Emmanuel qui, à la grande joie des Italiens, en eût fait aussitôt sa capitale. Mais Napoléon III, devant les violents reproches des catholiques français, dut revenir sur son attitude hésitante et impartiale qui semblait désireuse de se faire forcer la main par le destin. Il obtint des deux parties un accord qui laissait à la papauté et au général de Goyon chargé de sa protection, Rome et les territoires de Civitta Vecchia, Viterbe, Velletri et Civitta Castellana (2 octobre 1860).

L'Etat pontifical se trouvait ainsi réduit à quelque 12.000 kilomètres carrés, la seule province romaine « cette terre fatiguée de gloire qui semble dédaigner de produire » (M^{me} de Staël) et 700.000 habitants. Encore cette cote mal taillée qui n'avait satisfait personne, laissait-elle trop voir son caractère provisoire. Sur la vie précaire de l'Etat pontifical ainsi réduit, une redoutable menace restait suspendue : la revendication de « Rome capitale » qui n'allait que s'amplifier. Mais dans ces étroites limites le « pouvoir temporel » allait encore durer 10 années grâce à l'action des puissances étrangères et principalement de la France.

Aussitôt après l'occupation italienne les événements se précipitent : en décembre 1860, la Chambre sarde est dissoute ; le 27 janvier 1861 ont lieu les élections dans toute la Péninsule, sauf le Latium et la Vénétie et malgré la protestation solennelle du cardinal Antonelli devant l'Europe (19 mars 1861), le nouveau Parlement proclame Victor Emmanuel roi d'Italie (15 mars 1861). Le dernier souverain qui eût résisté, François II, devait de capituler

(20) G. GUSTINE, *La loi des garanties et la situation internationale de la papauté*, thèse Paris, 1901, p. 2 à 5.

dans Gaète (13 février 1861). L'Europe reconnaît le royaume d'Italie, la sixième grande puissance.

A partir de 1861, le problème italien change donc d'aspect : désormais c'est purement et simplement la *question romaine* ; revendiquant sa capitale historique, le nouveau royaume demande au Pape l'abandon de sa souveraineté territoriale et jusqu'en 1870 l'histoire du pouvoir temporel n'est que l'histoire décevante de la vaine recherche d'une solution pacifique. Tandis que les projets se multiplient, l'Italie, la France même s'efforcent de fléchir l'obstination du Pape, celle-ci toutefois montant obstinément la garde, matériellement ou diplomatiquement, (durant le court intervalle d'application de la Convention de septembre (21)) autour du pouvoir temporel.

Toutes ces tentatives se heurtent à l'intransigeance pontificale qui en était encore à réclamer la restitution des annexions de 1859-1860 (22) ! Dans ces conditions, devant l'Europe qui ne sait plus que dire et qui se détache de plus en plus d'un Pape qui ne sait qu'anathématiser le monde moderne, l'abcès s'envenime et la solution de

(21) Sur le caractère étrange, au point de vue du droit international, de cette Convention, v. BOMPARD, *op. cit.*, p. 177.

(22) Sur ces tentatives, v. la thèse purement historique de H. DURAND-MORIMBEAU, *La question romaine depuis le traité de Paris de 1856 jusqu'au 20 septembre 1870*, Paris, 1901. — V. aussi GUSTINE, *op. cit.*, p. 4, 5, 6, 7, 18-19.

Le programme de Cavour, l'Eglise libre dans l'Etat libre (ce qui doit s'entendre évidemment beaucoup plus du Saint-Siège que de l'Eglise italienne) fut obstinément repoussé : il est vrai qu'en dépit des enthousiasmes des milieux libéraux de l'époque la formule n'était pas heureuse car elle était — précisément par son caractère *libéral* — assez déplaisante pour le pape de l'encyclique *Quanta eura* et du *Syllabus*.

Cette solution — la renonciation au pouvoir temporel contre des garanties juridiques — étant repoussée, il ne restait que deux autres voies auxquelles Cavour répugnait d'ailleurs essentiellement : la *suzeraineté* du pape sur Rome (qui eût fait « pénétrer une paille dans le métal de l'Unité ») et l'*enclave*, c'est-à-dire le pouvoir temporel réduit à un coin de terre symbolique : cette dernière solution — qui est celle de 1929 et à laquelle l'Italie vient, dès 1868, avec son projet de Cité léonine — n'apparaissait pas à l'époque tellement distincte de la suppression complète du pouvoir temporel (sur tous ces points, v. PERTINAX, *op. cit.*, p. 78, 79).

force va s'imposant au peuple italien. La conquête de la Vénétie en 1866, calcul puéril de Napoléon III pour faire oublier Rome, n'a fait que rendre plus sensible le défaut de la Ville Eternelle. Dans la fin troublée de cette décade, au milieu des orages qui s'amoncellent, seule la présence obstinée des troupes françaises retient encore l'Italie. Les yeux fixés sur elles, celle-ci attend, non sans quelque impatience, qui sonne l'heure de leur départ.

II. *La disparition du pouvoir temporel et le problème de l'indépendance pontificale* (23). — La déclaration de la guerre franco-prussienne (15 juillet 1870), en amenant le rappel des troupes françaises, sonna le glas du pouvoir temporel. En retirant ses troupes la France pensait se replacer purement et simplement dans la situation prévue par la Convention de septembre (24). En réalité l'Italie comprit que le moment solennel attendu depuis des années était arrivé : l'heure était propice, il fallait agir. Poussé par l'opinion publique menaçante, le gouvernement italien dut s'y résoudre : le 29 août il avertisait solennellement les puissances (25) : la Cité léonine, quartier de 10.000 âmes, riche de grands palais et de grandes églises, serait laissée au Souverain Pontife en Etat indépendant, puis le 8 septembre une dernière tentative amiable fut sur ces bases et avec promesse solennelle de garanties faite à Pie IX. Celui-ci, une fois de plus, déclara ne vouloir céder qu'à la violence (26) : la solution de force était désormais inévitable.

C'est dans ces conditions que l'Italie envahit ce qui restait des Etats pontificaux. Après un court bombardement les troupes italiennes entrèrent dans Rome par la brèche de la Porta Pia. Evitant une inutile effusion de sang, le Pape, noblement, donna l'ordre de capituler ; puis, abandonnant le Quirinal, il se réfugia au Vatican

(23) V. outre les auteurs déjà cités, L. SALVATORELLI, *Esprit international*, 1929, p. 350 à 367.

(24) GUSTINE, *op. cit.*, p. 46.

(25) V. texte de la circulaire dans GUSTINE, *op. cit.*, p. 48, 50.

(26) MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1545 ; GUSTINE, *op. cit.*, p. 54, 55.

refusant toute relation avec l'« usurpateur » tandis que le cardinal secrétaire d'Etat lançait une protestation aux puissances. De ce jour commençait une nouvelle phase de la question romaine : entre les deux puissances, celle qui se murait dans le Vatican, et celle qui allait entrer au Quirinal, était définitivement consommé le *dissidio* qui devait durer 59 ans.

La convention de capitulation (27) signée le 20 septembre entre le général Cadorna, commandant des troupes italiennes, et le général Kanzler commandant l'armée pontificale, nous intéresse par une de ses stipulations qui au lendemain de la circulaire du 29 août et du projet du 8 septembre présentait une certaine importance juridique. « La ville de Rome, disposait l'article 1^{er} (exceptée la partie qui est limitée au sud par le bastion Santo spirito et qui comprend le mont Vatican et le Castel San Angelo, constituant la Cité léonine), son armement complet, drapeaux, armes, magasins de poudre, tous les objets gouvernementaux, seront consignés aux troupes de Sa Majesté le Roi d'Italie ».

Le général Cadorna ayant agi par ordre, que signifiait cette exclusion de la Cité léonine ? Était-ce le commencement d'exécution des engagements contenus dans la circulaire du 29 août et le projet du 8 septembre ? Cela marquait-il la volonté italienne de laisser au pape un reste de pouvoir temporel, un coin de terre échappant à la souveraineté italienne et restant par suite sous celle du Saint-Siège, ou bien au contraire l'Italie se contentait-elle d'exclure cette partie de Rome de l'occupation militaire dans le but d'éviter tout incident avec la papauté, mais tout en prétendant à la souveraineté sur ce territoire comme sur le reste de Rome ? C'est là une des incertitudes de la situation de 1870 sur laquelle nous aurons à revenir (28).

(27) V. texte dans FEDIA DI COSSATO, *La papauté en droit international : le point de vue italien actuel*, thèse Grenoble, 1923, p. 29.

(28) Dès maintenant nous pouvons toutefois noter que cette seconde solution (cité léonine, dispensée d'occupation militaire mais passant

Quoi qu'il en soit d'ailleurs cette stipulation fut bientôt dépassée par les événements. Quelques jours après la capitulation les troupes italiennes franchissant le Tibre devaient en effet occuper la Cité léonine dans des conditions restées mystérieuses (29). Tout porte à croire alors que, quels qu'aient pu être les hésitations, les scrupules ou les espérances du début, le gouvernement italien se considère comme le souverain exclusif de Rome sans en

comme le reste de Rome sous la souveraineté italienne) a pour elle des arguments très forts : en premier lieu, ce fait que les capitulations sont des conventions purement militaires desquelles il ne faut pas déduire arbitrairement des effets juridiques qui dépassent les questions militaires. La disparition juridique de l'Etat pontifical et son annexion à l'Italie résultent uniquement du fait de la conquête à laquelle le droit international de l'époque attachait sans conteste cette conséquence juridique. Devant l'absence d'occupation de la Cité léonine tout se ramène donc à une recherche d'intention du côté de l'Italie qui avait la possibilité matérielle d'annexer intégralement l'Etat pontifical. Or, précisément, — et c'est le deuxième argument à tirer dans ce sens de la Convention — l'Italie semble bien y avoir manifesté, quoique tacitement, sa volonté d'annexion intégrale : la preuve en est que les troupes pontificales, même « indigènes » (par opposition aux éléments étrangers, français par exemple) ne sont pas renvoyées dans la Cité léonine mais, aux termes de la Convention, envoyées à Civitta Vecchia « tandis qu'il est réservé au gouvernement du roi de déterminer leur situation future ».

En revanche, à l'appui de la première opinion (exclusion de la souveraineté italienne et survivance de la souveraineté territoriale du Saint-Siège) on peut invoquer la circulaire du 29 août et le projet du 8 septembre. Si celui-ci, ayant été rejeté par le pape, cessait de lier l'Italie, il ne semble pas en être de même de l'engagement contenu à l'égard de l'Europe dans la note du 29 août, dont l'article premier de la Convention de capitulation serait alors un commencement d'exécution. Il est vrai qu'il est difficile de se prononcer exactement sur la nature de cet engagement et d'affirmer son caractère juridique.

En l'absence d'un traité de paix formel entre les deux puissances, qu'il a fallu attendre 59 ans, l'on ne pouvait guère considérer l'Etat pontifical que comme ayant été détruit, tel le Hanovre en 1866 par la *debellatio* et l'annexion subséquente. Mais, à voir les choses d'un point de vue politique, il est fort possible, il est même probable que le gouvernement italien, devant l'Europe quelque peu sybilline sur le moment, ait voulu garder jusqu'au bout l'espoir d'une entente et que l'exclusion de la Cité léonine constituât en ce sens une suprême proposition et comme une dernière tentative de forcer la main au Saint Père.

(29) V. les divergences assez nettes entre DEVOGHEL, *La question romaine sous Pie XI et Mussolini*, Paris, 1929, p. 146, 147, et PERTINAX, *op. cit.*, p. 121, note 20.

excepter la Cité léonine. Cette manière de voir résulte de la procédure d'annexion alors mise en œuvre : plébiscite, décret d'annexion, notification aux puissances.

Quant au plébiscite (20 octobre 1870) quelques doutes pourront encore rester sur la situation de la Cité léonine (30). Mais le décret d'annexion du 9 octobre, sanctionné par la loi du 31 décembre 1870, supprime toute équivoque. Il ne fait plus allusion à aucune distinction dans Rome et dispose « que le souverain Pontife conserve la dignité, l'inviolabilité et toutes les prérogatives personnelles et souveraines » (ce qui n'aurait pas besoin d'être dit si le Pouvoir temporel subsistait sur la Cité léonine) et que « par une loi spéciale seront déterminées les conditions aptes à garantir, *même au moyen de franchises territoriales*, l'indépendance du souverain Pontife et le libre exercice de l'autorité spirituelle du Saint-Siège ». Certes, ce texte prévoit bien des franchises territoriales *et il est question ici encore de la Cité léonine* (31) ; mais qu'est-ce à dire ? Simplement ceci : l'Italie conserve Rome et l'annexe intégralement, réalisant ainsi son vœu historique. Ce faisant, elle ne tient pas compte de la distinction établie dans la capitulation et qu'on avait cherché à manifester dans le plébiscite entre la Cité léonine et le reste de Rome. Seulement (et c'est ce qui achève de montrer que l'exclusion de la Cité léonine emportait proposition au pape), dans ces limites l'Italie accepterait à la rigueur de céder à la revendication temporelle du Saint-Siège si celui-ci voulait revenir sur son refus. C'est le moyen de ne pas revenir, tout en y revenant, sur l'offre du 8 septembre et en même temps de ne pas contredire trop crûment la circulaire aux puissances du 29 août en se ménageant habilement une ligne de retraite pour le cas où celles-ci, excipant des termes de la note, prétendraient assurer au Pontife la Cité léonine. Ce décret, tout comme la capi-

(30) V. MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1546.

(31) MUSSOLINI, *eod. loc. in fine*.

tulation, doit donc être interprété comme une dernière offre d'accord qu'il ne tenait qu'au pape de relever et que longtemps on voulut espérer qu'il relèverait. Plus tard nous verrons la position de l'Italie, complètement rassurée sur l'attitude de l'Europe et heureuse au fond d'en être quitte à si bon compte, changer du tout au tout : le pape ayant laissé passer l'heure de l'accord aura perdu à ses yeux le bénéfice de cette offre. Mais pendant les mois qui vont de septembre à décembre 1870 et qui, de l'aveu de M. Mussolini, furent « très pénibles », l'Italie était prête à céder sur ce point.

Mais en attendant cet acquiescement du Saint-Siège et en l'absence de ce geste l'Italie occupait Rome, intégralement (32). Le grand rêve historique de son unité était accompli : après la Rome des Empereurs, après la Rome des Papes, commençait la troisième Rome, la Rome des rois d'Italie.

Si l'Italie, tout en faisant un pas en avant, sur ses déclarations et propositions des 29 août et 8 septembre avait songé à se ménager une possibilité de retraite, c'est qu'elle était en présence d'une grave inconnue, l'attitude de l'Europe. Au lendemain du 20 septembre, étonnée de sa victoire, elle était hésitante et craintive (33). Au dernier moment, dit M. Mussolini, on doutait de la revendication qu'on avait affirmée jusque-là, « on craignait d'aller à Rome ». C'est que, du Vatican, « partaient des protestations à jet continu », que chez les peuples catholiques de vives manifestations y répondaient (34) et que l'on était loin d'être rassuré sur l'attitude des gouvernements.

En allant à Rome l'Italie savait bien qu'elle n'y allait pas les mains libres : les Etats catholiques avaient trop

(32) Le 18 octobre elle portait solennellement à la connaissance des puissances la suppression du pouvoir temporel, sans en excepter la Cité léonine.

(33) V. l'aveu : MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1547. — V. aussi GUSTINE, *op. cit.*, p. 67, note 2.

(34) *Id. ibid.*

d'intérêt à l'indépendance du pontife pour ne pas l'exiger le cas échéant. D'ailleurs depuis que la question du pouvoir temporel restait posée elle multipliait elle-même les promesses de garanties. Elle était donc, à Rome, liée par ses propres engagements et sous le regard soupçonneux de l'Europe. Si, d'une façon générale, en effet, les puissances ne furent pas défavorables au geste de l'Italie, si les événements montrèrent sur ce point la vanité des craintes que celle-ci avait conçues avant et au lendemain de la prise de Rome, leur attitude fut plus complexe :

Sur la question du pouvoir temporel envisagé comme *moyen nécessaire* de l'indépendance pontificale, les Etats, fatigués par la résistance obstinée du Saint-Siège ou résignés à l'inévitable, furent d'une indifférence absolue ; ce qui se traduit, avant le 20 septembre, par le fait de ne pas s'opposer — parfois même d'approuver — à la résolution de l'Italie manifestée dans la circulaire du 29 août, après le 20 septembre, par le refus de répondre à la demande d'intervention du pape et de protester auprès de l'Italie (35).

(35) Et cela, même après que la notification du 18 octobre fut venu annuler implicitement la promesse faite en ce qui concerne la Cité léonine par la circulaire du 29 août. Pour cette attitude des puissances *relative-ment au pouvoir temporel*, voir :

1° Avant le 20 septembre :

MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1548 *in fine*, puis pour la France : CH. BENOIST, *La France et le pape Léon XIII*, *Rev. des Deux-Mondes*, 1893, p. 414 ; J. FAVRE, *Rome et la République française*, p. 251 à 257 ; FECIA DI COSATO, *op. cit.*, p. 40, 41, app. 1.

Pour l'Autriche, J. FAVRE, *op. cit.*, p. 261, 263 ; CH. BENOIST, *op. cit.*, p. 415, 417 ; PERTINAX, *op. cit.*, p. 88, 89.

Pour l'Espagne : PERTINAX, *op. cit.*, p. 89.

Pour la Bavière : CH. BENOIST, *op. cit.*, p. 417 et suiv. ; J. FAVRE, *op. cit.*, p. 259, 261.

Pour la Belgique : J. FAVRE, *op. cit.*, p. 267, 268 ; PERTINAX, *op. cit.*, p. 89.

Pour la Prusse : CH. BENOIST, *op. cit.*, p. 417 et suiv. ; AUSSET, *op. cit.*, p. 43 et suiv.

2° Après le 20 septembre :

Une seule protestation, celle de l'Equateur (LE FUR, *op. cit.*, p. 164) ; les autres pays prennent acte du geste de l'Italie, sauf une demi-protestation timide de la France, de l'Autriche et de la Belgique (V. PERTINAX, *op. cit.*, p. 90, 91). — On peut donc reconnaître avec Mancini « que les

Mais toute autre est l'attitude des puissances sur la question de l'indépendance spirituelle du Saint-Siège. Là-dessus elles étaient fermement décidées à ne pas céder (36). Pendant plusieurs mois, les cabinets européens n'hésiteront pas à se concerter sur l'opportunité d'un congrès en vue de fixer solennellement la situation internationale du Pape ; ils n'y renonceront finalement, pour se borner à faire confiance à l'Italie, que sur la volonté du Saint-Siège lui-même qui, après avoir réclamé le Congrès tant qu'il pouvait rester un doute sur l'attitude des puissances à l'égard du pouvoir temporel, s'y oppose obstinément dès qu'il a compris que le Congrès ne le suivrait pas sur ce point (37).

Les Etats furent donc aussi unanimes à vouloir l'indépendance pontificale qu'ils l'étaient à abandonner le pouvoir temporel. On peut donc considérer que l'Europe n'a autorisé tacitement avant le 20 septembre et n'a reconnu plus ou moins expressément après la prise de Rome le geste de l'Italie qu'en prenant acte en premier lieu des promesses réitérées et formelles de celle-ci, et en n'hésitant pas en second lieu à en provoquer de nouvelles ou à présenter des suggestions. Il y a donc eu dans la reconnaissance du fait accompli — c'est un point sur lequel nous reviendrons — un *modus*, mis plus ou moins expressément par les puissances (38).

puissances n'ont même pas fait entendre ces protestations et ces réserves qu'amène tout changement territorial en Europe et qu'on attend toujours comme une formalité usitée et immanquable » (Discours du 28 janvier 1871 à la Ch. italienne ; cité par BOMPART, *op. cit.*, p. 122).

(36) PERTINAX (*op. cit.*) nous semble avoir quelque peu exagéré sur ce point le détachement des puissances.

(37) PERTINAX, *op. cit.*, p. 90 ; GUSTINE, *op. cit.*, p. 71 à 73.

(38) Nous avons vu *supra* que lorsque dans le passé, en 1809 et 1849, le pouvoir temporel avait momentanément disparu, le nouveau souverain s'était toujours considéré comme tenu de garantir et d'assurer la liberté spirituelle du pape.

Sur les engagements de l'Italie en 1870, une véritable cascade, avant ou après l'occupation de Rome, mais qui, comme nous le disons au texte, furent dans la substance comme dans le ton l'objet de variations suivant l'attitude réelle ou supposée des puissances. Voir :

Pour la circulaire du 29 août et le *memorandum* joint : LE FUR, *op. cit.*,

III. *L'essai de solution unilatérale par l'Italie : la loi des garanties et la résistance de la papauté.* — Tout n'était donc pas fini au lendemain du 20 septembre. Le problème de l'indépendance du Saint-Siège — la question du pouvoir temporel, c'est-à-dire de la garantie territoriale résolue conformément au vœu de l'Italie — n'en demeurerait pas moins avec son caractère supranational et universel. Tant par ses engagements spontanés que par la volonté non équivoque de l'Europe, le gouvernement royal — il l'a reconnu alors sans mauvaise grâce — était tenu envers les puissances d'une obligation : assurer effectivement dans le nouvel état de choses la liberté du pontife.

L'Europe qui, nous l'avons vu, considérerait bien cette obligation comme juridique, songe un moment à un Congrès pour la définir et aviser à ses moyens d'exécution. L'obligation de l'Italie serait devenue formellement une pièce intégrante du Droit public européen et expressément liée comme telle à la reconnaissance de l'annexion de Rome, non pas peut-être à titre de « condition » au sens juridique du mot, mais à celui de « modus », de « charge », de la même façon que le traité de Paris de 1856 avait assujéti la Turquie à certaines obligations et que le traité de Berlin (1878) devait, quelques années

p. 161, 162 avec la référence citée ; pour les autres engagements antérieurs au 20 septembre : GUSTINE, *op. cit.*, p. 53, 54.

Après la prise de Rome : engagements très nets de l'Italie dès le 21 septembre allant jusqu'à suggérer une garantie internationale (GUSTINE, *op. cit.*, p. 60, 61) ; note du 18 octobre avec la double garantie qu'elle prévoyait (LE FUR, *op. cit.*, p. 162, 163 ; PERNOT, *op. cit.*, p. 89, 90). D'une façon générale : « ... les *Archives diplomatiques* (année 1874, t. II) sont remplies d'offres, de promesses et d'avances faites par l'Italie d'un côté aux divers gouvernements en vue, soit d'assurer la complète indépendance du pape « premier devoir de l'Italie », soit d'arriver à un futur arrangement international, — et de l'autre côté de manifestations des gouvernements étrangers, adhésions aux propositions italiennes ou fait d'en prendre acte, propositions plus ou moins atténuées de certains gouvernements, demandes de précision et affirmation par beaucoup d'autres de la nécessité d'assurer la complète indépendance du pape » (LE FUR, *op. cit.*, p. 164. On trouvera dans cet ouvrage, p. 166, note 1, des références extrêmement complètes sur tous ces documents).

plus tard, exiger des nouveaux Etats qu'il établissait certains engagements relatifs aux minorités religieuses.

Ce projet de Congrès, nous le savons, échoua, mais seulement devant l'opposition du Saint-Siège. L'Europe alors ne put que faire confiance à l'Italie (qui en fut à part soi très heureuse) pour assurer par elle-même l'exécution d'une obligation qui subsistait toujours (39). Vu l'opposition irréductible du pape à la fois aux avances de l'Italie et au Congrès européen, la solution du problème allait donc être *nécessairement* une solution *unilatérale et italienne*, et par là même le pape ne pouvait que persister dans son opposition : c'était de la logique et du déterminisme historique.

Les bases de cette solution, l'Italie les avait exposées dans sa notification du 18 octobre, laquelle, en même temps qu'elle constituait un engagement solennel (40), était un programme de solution : «... D'abord disait la note, la grande situation qui appartient personnellement au Saint-Père ne sera nullement amoindrie, son caractère de souverain, sa prééminence sur les autres princes catholiques, les immunités et la liste civile qui lui appartiennent en cette qualité lui seront complètement garantis ; ses palais et ses résidences auront le privilège de l'exterritorialité (41). L'exercice de sa haute

(39) Tout ce que purent faire les puissances fut d'insister pendant la discussion de la loi pour accentuer le libéralisme de ses dispositions. V. notamment l'action de la France à cet égard : PERTINAX, *op. cit.*, p. 123, note 32.

(40) Bien qu'assez imprécis au point de vue juridique, l'Italie parlant de son « premier devoir », terme qui par opposition au mot obligation revêt un sens purement moral, en même temps qu'elle reconnaissait « la responsabilité » assumée par elle, ce qui est un terme plus précis.

(41) On voit ici le recul par rapport à la circulaire du 29 août, si l'on réfléchit que l'exterritorialité conférée aux palais du pape implique nécessairement sur eux la souveraineté de principe de l'Italie comme sur le reste de Rome (c'est précisément pour cette raison que l'on peut critiquer à juste titre la notion traditionnelle d'exterritorialité).

D'ailleurs toute exterritorialité suppose nécessairement une souveraineté étrangère qui vient remplacer la souveraineté qui s'efface (ex. hôtel d'ambassade). — *A fortiori* en eût-il été de même dans le cas d'une exter-

mission spirituelle lui sera assuré *par un double ordre de garanties* : par la libre et incessante communication avec les fidèles, par les nonciatures qu'il continuera à avoir auprès des puissances, par les représentants que les puissances continueront à accréditer auprès de lui, enfin et surtout par la séparation de l'Eglise et de l'Etat que l'Italie a déjà proclamée et que le gouvernement du roi se propose d'appliquer sur son territoire dès que le Parlement aura donné sa sanction au projet des Conseillers de la Couronne... » (42).

La réalité devait être assez loin de ces principes. La loi des garanties, promulguée le 13 mai 1871 après une longue discussion où s'affrontèrent des thèses tout à fait opposées, entre lesquelles la loi adoptée constituait une sorte de transaction (43), comporte deux titres tout à fait distincts : le premier (art. 1 à 13), sur les prérogatives du Pape et du Saint-Siège, nous intéressera seul directement (44) ; le second (art. 14 à 19), sur les rapports de l'Etat et de l'Eglise italienne, qui prétend réaliser la séparation des deux pouvoirs mais consacre en réalité « l'omnipotence de l'Etat dans la séparation » (45) en apportant au principe solennellement posé des exceptions et des tempéraments si nombreux qu'on peut dire « que le principe de la séparation ne s'appliquait à l'Eglise que s'il lui était défavorable ».

Ce régime constituait de la part de l'Italie — nous aurons à voir dans quelle mesure — une exécution de ses engagements, et c'est bien ainsi que l'Europe l'envisagea. Certains Etats gardèrent plus ou moins longtemps une attitude ambiguë — parfois d'ailleurs par calcul poli-

ritorialité *absolue* comme pouvait le laisser entendre la note du 18 octobre. L'absence de souveraineté de l'Italie sur le Vatican, c'eût été la souveraineté du pape dans ces limites, c'est-à-dire le pouvoir temporel.

(42) LE FUR, *op. cit.*, p. 163 ; PERNOT, *op. cit.*, p. 89, 90.

(43) MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1549 ; GUSTINE, *op. cit.*, p. 169, *in fine*.

(44) Par ces dispositions qui, comme nous le verrons, excluent toute souveraineté territoriale du pape, celui-ci est purement et simplement traité en sujet recevant des privilèges : PERTINAX, *op. cit.*, p. 81.

(45) PERTINAX, *op. cit.*, p. 102 ; MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1518.

tique — qui, sans épouser la protestation et la revendication du Saint-Siège, ne constituait pas une approbation de la solution italienne (46). Mais, d'une façon générale, il faut reconnaître que les Etats, même ceux en rapports amicaux avec le Saint-Siège, se sont, somme toute, accommodés de la solution donnée par l'Italie. Pas plus qu'ils n'avaient protesté contre la prise de Rome au nom du pouvoir temporel, ils ne protestèrent contre la solution du 13 mai 1871. Mais il faut reconnaître surtout que d'une façon générale les Etats n'ont joué de la question romaine que « comme d'une pièce sur un échiquier. Ils s'en servent pour agir sur l'Italie suivant leurs besoins, la flattant et la frappant tour à tour. Jamais de leur part elle ne donne lieu à une action soutenue, inspirée du seul intérêt religieux ».

Ce système ne devait d'ailleurs pas s'appliquer de façon normale. Il se heurta dès le premier instant à l'opposition irréductible de la papauté qui « ignore » la loi des garanties. De la sorte, entre 1871 et 1929, celle-ci a vécu sous un régime de pur fait, l'Italie appliquant sa loi autant qu'elle le pouvait, mais le Saint-Siège se refusant à tout acte positif, régime un peu semblable à celui qui fut chez nous celui du culte catholique entre 1906 et 1921-24.

Nous avons déjà dit un mot de cette résistance du Saint-Siège avant et dès la prise de Rome. Après une protestation verbale devant le corps diplomatique, le pape, le même jour, 20 septembre, faisait tenir une protestation formelle aux gouvernements. Quelques jours après, il demande à ceux-ci de lui assurer la libre sortie de l'Italie (47). Et le 1^{er} novembre l'Encyclique « Res-

(46) La France notamment garda longtemps — même dans les milieux officiels — quelque sympathie au pouvoir temporel (PERTINAX, *op. cit.*, p. 92). Aux moments de grande tension franco-italienne il ne lui déplaisait pas de laisser planer un doute sur son attitude, par exemple sur la signification de son ambassade au Vatican.

(47) GUSTINE, *op. cit.*, p. 58 et 63, texte et note 1 : les puissances, tout en l'engageant à ne quitter Rome qu'à la dernière extrémité, lui offrirent

picientes » confirmait sa protestation dans toute la chrétienté (48). Quant au nouveau régime, dès avant le vote de la loi des garanties, Pie IX déclarait inacceptable cet acte unilatéral, concession du vainqueur, « la concession, par sa nature, exigeant le pouvoir de celui qui concède sur celui auquel la concession est faite... » (49). Après la promulgation, l'Encyclique « *Ubi Nos* » (15 mai) repousse comme insuffisantes les « prétendues garanties » et affirme que « le principat civil a été donné au pontife romain par un dessein très spécial de la divine Providence, et qu'il est nécessaire pour que ce même pontife puisse remplir sa mission religieuse ». En juin 1871 enfin le cardinal Antonelli tente auprès des puissances un dernier effort pour les pousser à ne pas consentir ou au moins à marquer leur réprobation au transfert à Rome de la capitale (50).

Mais ce qui donne à la protestation pontificale un relief extraordinaire, c'est qu'elle ne consista pas uniquement en des paroles, fût-ce en des paroles très solennelles. Les paroles furent confirmées par des actes significatifs entre tous ; en premier lieu, la *réclusion au Vatican* : s'interdisant d'en sortir, Pie IX établit un « cordon moral plus difficile à franchir que des murs ou des fossés » entre son entourage et celui de l'« Usurpateur » ; un nouveau protocole sur les visites souveraines va jusqu'à interdire aux chefs d'Etats catholiques toute visite à Rome. En second lieu l'*interdiction aux catholiques italiens* de participer au gouvernement de leur pays, « non expedit » qui se traduit par le mot d'ordre « *ne eletti, ne elettori* ».

asile... mais pas plus qu'en 1849 le pouvoir temporel à leurs dépens ; de sorte que le pape n'eût guère trouvé chez elles que ce que l'Italie lui avait maintes fois offert et qu'elle lui accordait.

(48) V. GUSTINE, *op. cit.*, p. 65.

(49) DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 6 et suiv. — V. le texte de la lettre et divers autres actes, notamment la circulaire du cardinal Secrétaire d'Etat du 8 novembre 1870 : GUSTINE, *op. cit.*, p. 70 et p. 65, 66.

(50) V. DEVOGHEL, p. 6, 7 ; PERTINAX, *op. cit.*, p. 91 ; GUSTINE, *op. cit.*, p. 78.

Les papes ultérieurs maintinrent dans leur ensemble ces dispositions. Tous renouvelèrent solennellement les protestations de Pie IX (51) et maintinrent en principe en les complétant même (par exemple Léon XIII qui, à son avènement, se borna à donner la bénédiction pontificale du balcon *intérieur* de Saint-Pierre) ces « gestes symboliques ». C'est même Léon XIII qui, dans sa lettre du 15 juin 1887 au cardinal Rampolla, son secrétaire d'Etat, exposa dans son ensemble l'essence et les termes de la question romaine.

L'avènement de Pie X, homme du peuple d'Italie, succédant au « dernier des grands Italiens cosmopolites » (4 août 1903) parut bien marquer une atténuation du conflit, théorique, bien entendu, car dans la pratique quotidienne la souplesse de l'esprit italien avait, avec le temps, permis bien des accommodements. De fait, Pie X, quoique renouvelant solennellement les protestations et revendications de ses prédécesseurs, atténua, « vu le péril révolutionnaire », les exigences du *non expedit*, arme à deux tranchants, qui se retournait contre l'Eglise. Mais en même temps il appelait à la secrétairerie d'Etat le cardinal Merry del Val dont les origines et la formation repoussaient toute transaction. En somme, comme on l'a remarqué (52), malgré les « concessions de détail expliquées par l'usure des temps, les barrières essentielles demeuraient debout ». On le vit bien lors du voyage du Président Loubet à Rome qui suscita de la part du Saint-Siège, malgré le danger politique qu'elle présentait alors, une protestation véhémement auprès du gouvernement de la République.

Benoît XV, Pie XI, en poursuivant — parfois dans des buts élevés, tel Benoît XV atténuant, le 23 mai 1920, l'interdiction des visites des chefs d'Etats catholiques « dans l'intérêt de la paix » — la politique d'apaisement de Pie X, n'en maintiennent pas moins fermement

(51) Pour Léon XIII, v. DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 9.

(52) DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 15.

l'immutabilité de la protestation. C'est par cette résistance obstinée que les papes parvinrent à maintenir ouverte la question romaine contre tous les efforts de l'Italie.

DEUXIÈME SECTION

De 1871 à 1929 : la question romaine et la situation de la papauté

En face du nouveau pouvoir installé à Rome par la force, devant le silence quelque peu sybillin de l'Europe catholique, le pape, enfermé dans sa prison volontaire, affirme donc dès le début et toujours son intransigeante protestation : de cette opposition des deux pouvoirs et des deux prétentions résulte la « question romaine » qui, comme nous l'avons vu, existait déjà avant 1870, mais prend à cette date un nouvel aspect. Voyons d'abord, d'un point de vue théorique, la position du problème et ses possibilités de solution. Reprenant ensuite l'ordre historique, nous passerons très rapidement en revue les diverses tentatives de rapprochement qui, allant plus ou moins loin, mais échouant toujours, jalonnent la route des rapports entre le Quirinal et le Vatican jusqu'à la négociation définitive.

§ 1^{er}. — *La question Romaine et ses possibilités de solution*

I. *L'opposition des deux parties : la Question Romaine et ses deux aspects.* — La Question Romaine a été, pendant 60 ans, le casse-tête d'innombrables esprits, moins, évidemment, par son exposé qui est assez simple dans le conflit saisissant des deux thèses, que par les projets qu'elle a suscités. Toutefois le fond du conflit semble avoir été assez peu aperçu : à notre avis, il n'est qu'un des aspects à un moment donné du conflit éternel de l'Eglise et de l'Etat aspirant à la primauté. En 1870

et en Italie le conflit se manifeste *autour du pouvoir temporel*, plus spécialement autour de la possession de Rome. Le Saint-Siège, dans la conviction que les deux pouvoirs ne pouvaient coexister côte à côte, revendiquait le maintien pur et simple du *statu quo* beaucoup plus au nom du caractère divin et de la supériorité des fins de l'Eglise qu'au nom du droit historique et de la légitimité.

L'Italie prétendait tout aussi bien à la possession de Rome. Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes mis à part (53), sa thèse se réduit d'ailleurs à une pure affirmation : « Rome, dira M. Mussolini à l'Assemblée quinquennale du Régime fasciste, le 10 mars 1929, Rome devait être la capitale de l'Italie ressuscitée parce qu'aucune autre cité ne pouvait être et ne peut être la capitale de l'Italie », affirmation qui n'est rien moins que la mise en pratique de la formule « nécessité fait loi », mais qui exprime parfaitement que l'Etat moderne tire de sa propre fin dont il affirme la primauté sur toute autre, la légitimation de ses besoins. Aucun besoin, aucun droit historique n'est supérieur à celui de la Nation italienne, seule réalité nécessaire.

Seulement, à la décharge de l'Italie, il faut remarquer que celle-ci, consciente de ses devoirs envers la Catholicité et de l'honneur redoutable de posséder en son sein le siège d'une religion universelle, ne refusait pas et offrait même le partage de Rome. Admis dès avant 1870 (et, au moins avant le 20 septembre, entendu au

(53) A la base de la revendication de Rome il y a pour les Italiens le *principe des nationalités*. Avant 1870 leur thèse consistait à se prévaloir, à l'égard de la France et des autres puissances catholiques, de la règle de la *non intervention* que le nationalisme du XIX^e siècle avait dressé contre la politique d'*intervention* de la Sainte-Alliance : la question romaine était une affaire entre le pape et ses sujets romains dans laquelle la décision appartenait à ceux-ci. On sait qu'à la même époque ce sont les auteurs italiens qui, avec et après MANGINI (*Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*) ont voulu mettre ce principe à la base du droit international. V. sur ce point, avec pour la formation historique de l'idée nationalitaire les compléments et *rectifications* d'E. BOURGEOIS (*op. cit.*, 7^e éd., III, p. 201) : FAUCHILLE, *op. cit.*, I, 1^{re} Partie ; PAIX, p. 11, n^o 20.

sens de partage en souveraineté territoriale, chacun étant chez soi, et le pape, notamment, maître sur le Janicule), le partage de Rome, refusé alors obstinément par le Saint-Siège au nom de la primauté des fins divines, du droit historique, des nécessités de fait, telle est au fond toute la question romaine.

Celle-ci, nous le verrons, résulte de l'opposition de deux thèses, mais pour chacune des deux parties elle est, autour de 1870, l'expression d'une revendication différente : pour l'Italie, la question romaine expression de son besoin national de « Rome capitale », s'était posée avant 1870, et avait été résolue à cette date ; pour le Saint-Siège, la question romaine, ouverte en 1870, était le problème de la réparation de son droit, violé par la suppression du pouvoir temporel.

Après 1870 la thèse de l'Italie, désormais défenderesse, se résume dans une négation brutale : il n'y a plus, depuis le 20 septembre, de Question Romaine ; tout au plus y avait-il un problème de l'indépendance pontificale, mais ce problème l'Italie, dans la plénitude de sa souveraineté, l'a résolu par la Loi des Garanties (54).

En face de cette thèse, celle de la Papauté est exactement contraire : C'est depuis 1870 qu'il existe une « Question Romaine » (55), demeurée sans solution parce que le problème alors posé, celui de l'indépendance spirituelle du Saint-Siège n'a pas reçu de solution satisfaisante ; la loi des garanties, vu surtout son caractère de solution unilatérale, n'en est pas une (56). D'ailleurs

(54) C'est à partir de ce moment que va se former la thèse italienne qui, tout à la fois considérera les questions entre l'Italie et le Saint-Siège comme des questions « domestiques » dans lesquelles l'Etranger n'a pas le droit de s'ingérer, et verra dans la loi des garanties un « don gratuit » de l'Italie au monde catholique, toutes affirmations absolument contraires à la réalité des faits (V. pour cette thèse des textes très caractéristiques dans GUSTINE, *op. cit.*, p. 131, note 1. — V. aussi J. CARRÈRE, *Le Pape*, p. 241).

(55) Réserve faite de l'annexion partielle des Etats Pontificaux en 1859-1860.

(56) « Le grief fondamental, auquel se rattachent tous les autres, est que la loi des garanties était purement et simplement une loi italienne,

— et c'est là ce qui justifie le refus obstiné du pape à toute solution amiable — ce problème ne comporte pas d'autre solution que le retour pur et simple au *statu quo ante*.

Telle est en bref l'opposition des deux thèses : voyons maintenant de façon plus précise la thèse du demandeur, celle du Saint-Siège.

II. *La thèse pontificale après 1870 : le problème de l'indépendance du Saint-Siège et sa solution.* — La meilleure expression de cette thèse pontificale (qui, tout comme la thèse italienne d'ailleurs est demeurée longtemps immuable) a été donnée par Léon XIII dans sa lettre du 15 juin 1887 au Cardinal Rampolla (57).

« L'autorité du pontife suprême... ne peut, déclare Léon XIII, de par sa nature même et par la volonté expresse de son divin fondateur, être soumise à aucune puissance terrestre, mais elle doit jouir de la liberté la plus entière dans l'exercice de ses hautes fonctions ». « Et... continue le pontife..., il était de la plus haute importance que son indépendance et sa liberté natives fussent assurées, garanties, défendues à travers les siècles dans la personne de celui qui en était investi, avec ces moyens que la Providence aurait reconnus aptes et efficaces au but ». C'est là une proposition corollaire de la première ». pour que soit libre l'autorité du pape ; la personne du pape doit être libre. Et Léon XIII, dans le cas concret et particulier de la situation du Pape avec l'Italie, entre alors dans le vif du problème romain : « ... la raison de l'indépendance et de la liberté pontifi-

éditée par l'Etat italien, devant être appliquée et interprétée par l'Etat italien, pouvant être modifiée ou supprimée par l'Etat italien, dans l'exercice exclusif de sa souveraineté interne » (YVES DE LA BRIÈRE, R. D. I. et L. C., 1929, p. 128).

(57) Cf. *Acta Leonis XIII*, t. VIII, p. 142, 145 : lettre *Quantunque le Siano* au cardinal Rampolla. Cf. également *Lettres apostoliques de Léon XIII*, t. VII, p. 77, 78, 79. Cette lettre a été reproduite d'après un commentaire de l'*Osservatore romano* du 12 février 1929, par la Doc. Cathol. n° du 23 février 1929, col. 474 et suiv.

cales dans l'exercice du ministère apostolique revêt une force plus grande et toute spéciale quand elle s'applique à Rome, siège naturel des souverains Pontifes, capitale du monde catholique... ». Ici, dans ce siège apostolique « moyen que la Providence divine a reconnu apte et efficace au but » pour reprendre la formule antérieure du Pape, « ... il est nécessaire qu'il (le Pontife romain) soit placé dans une telle condition d'indépendance que, non seulement sa liberté ne soit en rien entravée par qui que ce soit, mais qu'il soit évident à tous qu'elle ne l'est pas ». Donc le Pape installé à Rome « siège naturel » et « reconnu apte par la Providence divine » y a particulièrement droit à l'indépendance et, idée très importante qui, par la suite, reviendra comme un *leit-motiv* dans les revendications des papes, y a droit non seulement à une indépendance effective, mais à une indépendance visible et manifeste.

Se référant alors aux origines historiques du pouvoir temporel voulu par la Providence divine parmi les bouleversements profonds des siècles du Moyen-Age, maintenu de façon ininterrompue malgré les vicissitudes imprévues de mille ans pour la protection du Saint-Siège et de la civilisation italienne elle-même, Léon XIII en revendiquait le rétablissement, en dehors de toute autre « forme et extension », comme en définitive l'unique expression et sauvegarde de réelle et visible souveraineté, selon le droit international lui-même tel qu'il est en vigueur. De son origine divine la Papauté tirait donc un *droit* à l'indépendance à l'égard des Etats, droit dont le pontife lui-même n'était pas juge et auquel par conséquent il ne pouvait renoncer. Ce droit impliquait une *garantie* effective : le pouvoir temporel. Celui-ci était donc un *moyen* au service d'une fin, l'indépendance de l'Eglise et le pape ne le réclamait pas pour lui-même, comme pouvait faire tel monarque temporel dépossédé, au nom de la légitimité (c'est une différence sur laquelle le Saint-Siège appuiera constamment). Seulement, si le pouvoir temporel n'était qu'un moyen, c'était un moyen

nécessaire, ne pouvant être suppléé par aucun succédané juridique de la souveraineté territoriale.

Telle était la thèse de la papauté. Elle était nette et catégorique ; sur deux points cependant on pouvait y découvrir une possibilité d'évolution : d'abord sur le caractère nécessaire de ce moyen qu'était le pouvoir temporel on pouvait espérer amener la papauté à se contenter d'une autre garantie ; ensuite à tout le moins sur la quotité du pouvoir temporel. De fait, si le temps devait montrer l'immutabilité de la thèse pontificale sur le premier point, il devait, au contraire, sur le second voir une atténuation de cette position, qui a mené à la solution de 1929.

III. *Etude critique du problème et de ses possibilités de solution.* — Que fallait-il penser de la revendication du Saint-Siège ? Le pape pouvait-il prétendre que, le problème de son indépendance spirituelle n'étant pas résolu, il y avait encore une question romaine ? Et s'il y avait une question romaine, ne comportait-elle que la solution réclamée par le Pontife ?

Reconnaissons tout de suite que la thèse italienne, dans sa négation, était excessive : l'Italie pouvait nier l'existence de la Question Romaine, cela ne la supprimait pas. Le système issu des événements de 1870-71, ce statut qui n'emportait pas souveraineté territoriale du Saint-Siège, même sur le seul Vatican, ne consacrait pas par suite l'indépendance absolue et juridique du Pape à l'égard de l'Italie. Celui-ci, n'était tout au plus qu'un ressortissant privilégié et le Saint-Siège apparaissait en logique comme une personne morale italienne. De là résultaient pour la papauté à la fois des inconvénients théoriques et des inconvénients pratiques.

Des *inconvénients théoriques* d'abord, en ce sens qu'il devenait difficile d'expliquer — et par conséquent facile de nier — ce qui jusqu'ici avait existé, quoique par un moyen détourné : la personnalité internationale du Saint-Siège. Nous avons déjà vu comment le pouvoir

temporel avait, avant 1870, permis d'arriver au résultat pratique : faire au pape une place en droit international, en permettant d'analyser sa situation comme étant celle d'un chef d'Etat. Cette solution pouvait être simpliste et arbitraire ; laissant intact le problème théorique, elle pouvait n'être qu'un ajournement, qu'un *modus vivendi* il n'en reste pas moins que l'existence d'un Etat pontifical donnait *ipso facto* au pape « les sauvegardes ordinaires du droit des gens dans la communauté internationale » (58).

Or, après 1870, cette solution facile est impossible. La situation interne de Papauté est tout à fait changée et par voie de conséquence sa situation internationale est atteinte. A moins d'épouser purement et simplement les revendications territoriales du Saint-Siège il faut bien se rendre compte que l'Etat pontifical a disparu et disparu intégralement. Dès lors, du fait de sa protestation la Papauté vit sous un régime de pur fait, entre un armistice et un traité de paix que rien n'annonce. En attendant sa souveraineté s'est effacée devant la souveraineté italienne et si même elle avait accepté la loi des garanties, sa situation n'eût pas été plus favorable. Est-ce une personne morale italienne (quoique privilégiée) ou une institution indépendante ? La première solution pouvait faire légitimement hésiter ; on pouvait juger la seconde plus conforme à la réalité des choses. Mais comment l'établir juridiquement devant le dogme de la souveraineté territoriale ? Si l'on sentait bien que le Saint-Siège *n'était pas* une institution italienne, il était difficile de dire ce qu'il était et plus encore d'expliquer pourquoi. De là, comme nous le verrons, l'embarras des juristes et leurs multiples dérobades.

Insatisfaisante au point de vue théorique, la nouvelle condition du Saint-Siège ne l'était pas moins *au point de vue pratique* : la loi des garanties et plus encore le

(58) Y. DE LA BRIÈRE, *La question romaine et le traité du Latran*, R. D. I., 1929, p. 13.

régime bâtard issu de cette loi et de la résistance pontificale était insuffisant et surtout le pape envisageait avec une véritable inquiétude ce que deviendrait sa liberté d'action au cours d'une guerre où serait impliquée l'Italie.

Au lendemain de 1870 et pendant longtemps la politique anticléricale italienne — fatale chez un Etat qui venait ainsi de se heurter à la résistance obstinée du pontife et que le *non expedit* de celui-ci condamnait à ne s'appuyer que sur des éléments anticléricaux ! — rend la situation du pape très précaire (59). Outre qu'elle continuait cet « empoisonnement » réciproque des deux problèmes pourtant différents du pouvoir temporel et de la situation de l'Eglise d'Italie sur lequel insiste à juste titre Pertinax et qu'elle rendait par là la solution de la question romaine encore plus lointaine et douteuse, cette politique fit pendant longtemps songer Pie IX et Léon XIII à des projets d'exil. « Ubi papa, ibi Ecclesia ! » disait avec une résolution désespérée ce dernier le 27 octobre 1891. Et seules les exhortations des Etats catholiques le retinrent sur cette voie d'aventure (60).

Et que ne pouvait-on craindre d'une guerre où serait impliquée l'Italie ? Que deviendrait dans ce cas la liberté d'action du pape à l'égard des fidèles et des Etats en guerre avec elle ? Depuis longtemps cette éventualité préoccupait le Saint-Siège (61). Elle fut à la base de son action pour empêcher, avant 1915, l'intervention italienne dans la guerre européenne. Et effectivement

(59) Sur cette politique, v. notamment PERTINAX, *op. cit.*, p. 99 et suiv. et surtout, en ce qui concerne les tendances générales de l'Etat « démolibéral », italien issu du Risorgimento, le magistral discours du garde des sceaux Rocco à la Chambre italienne (sc. du 14 mai 1929) : Europe nouvelle, n° cité, p. 908 et suiv., particulièrement les pages 909-910.

(60) PERTINAX, *op. cit.*, p. 99, 100 et suiv. ; *id. ibid.*, p. 94 et suiv. Pour des exemples très caractéristiques de la précarité de la situation du pape, V. NIBOYET, thèse citée, p. 64, note 1.

(61) V. à cet égard les instructions du cardinal Rampolla au nonce à Vienne en 1890, citées par LULVES, *Bismarck und die Römische Frage, Deutsche Revue*, t. XVI, 1916, fasc. 2, p. 145, cité par AUSSET, *op. cit.*

cette intervention mit tout de suite au jour les lacunes et les imperfections de la situation faite au Saint-Siège. C'est à ce moment que l'on sentit sur le vif toute la différence entre cette situation et la souveraineté territoriale. Quel qu'ait été alors le libéralisme de l'Italie, attesté, non pas seulement en paroles mais par des faits, et reconnu par le pape lui-même, il demeure incontestable que la situation du Saint-Siège fut alors atteinte par une guerre à laquelle il était cependant complètement étranger (62).

Le pape était donc fondé de son point de vue à protester contre la situation qui lui était faite. En résultait-il que sa thèse dût être intégralement admise ? en aucune façon, car elle prêtait le flanc à la critique sur deux points auxquels nous avons déjà fait allusion : d'abord en ce qu'elle considérait le pouvoir temporel comme un moyen *nécessaire et indispensable* ; ensuite en se montrant à tout le moins intransigeante ou trop peu précise sur l'étendue de cette souveraineté territoriale « indispensable ».

Le rétablissement d'une certaine souveraineté territoriale était certes une solution : il n'est pas nécessaire pour en convenir de se répandre en récriminations sur l'attitude du Saint-Siège que son obstination de 1870 mettait maintenant dans l'obligation de réclamer la résurrection d'un pouvoir temporel dont une intelligente souplesse aurait pu éviter la destruction totale. Mais aller — comme le Saint-Siège y tendit ou parut y tendre trop longtemps — jusqu'au rétablissement de l'Etat Pontifical dans ses limites de 1870 voire même de 1859, eût été aussi inutile qu'impossible : la solution ter-

(62) V. à cet égard les opinions opposées des puissances centrales d'une part, de l'Italie et des Alliés de l'autre, en même temps que la thèse du pape lui-même : AUSSET, *op. cit.*, p. 70 et suiv. C'est surtout en ce qui concerne la représentation diplomatique austro-allemande au Vatican que la situation pontificale fut atteinte. V. à cet égard FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 743 ; DE LA BRIÈRE, *Revue de Gand*, 1929, p. 123 et suiv ; DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 17 et suiv. ; PERNOT, *op. cit.*, p. 101.

ritoriale ne pouvait légitimement et intelligemment se concevoir que de ce qui avait déjà été offert à la Papauté et qu'elle avait toujours refusé : le partage en souveraineté de Rome. C'était — réserve faite de l'entêtement des deux parties — la solution de bon sens.

Mais, vu cet entêtement, cette solution était, après 1870, impossible. D'où l'idée de rechercher un succédané de la souveraineté territoriale ; non pas précisément une garantie juridique — car même la garantie résultant de la souveraineté sur un aussi petit territoire que celui dont la constitution était concevable, n'est-elle pas une garantie purement juridique ? Mais une *garantie juridique autre que la souveraineté territoriale*. C'est ainsi que l'on était conduit à imaginer pour la papauté une *garantie internationale* : ne pouvant lui donner un Etat pour assurer son indépendance, ne devait-on pas à tout le moins faire garantir sa situation privilégiée dans l'intérieur d'un Etat par les autres, ce qui est encore un moyen quoiqu'indirect « d'égaliser » le Saint-Siège à l'Etat dont l'emprise est à craindre ? Le statut juridique de la papauté en terre italienne, débattu entre les deux parties, eût donc été ensuite reconnu et même garanti par les autres puissances (63). C'était la solution que, dès avant 1870, on avait songé à combiner avec une souveraineté territoriale réduite et qui à tout le moins eût peut-être été réalisée seule, si le Saint-Siège, se sentant « lâché » sur sa revendication du pouvoir temporel, ne s'était alors formellement opposé à tout congrès européen.

A la question romaine deux solutions étaient donc possibles et pouvaient d'ailleurs être combinées : la reconstitution d'un pouvoir temporel réduit et l'internationalisation d'un statut privilégié établi par les deux parties.

(63) V. Y. DE LA BRIÈRE, *Revue de Gand*, 1929, p. 139 ; *id.*, *L'organisation internationale du monde contemporain et la papauté souveraine*, série 1^{re}, p. 222. — Comme exemple de cette solution, v. le projet BLUNTSCHLI, FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 741.

Ces deux solutions, il faut bien s'en rendre compte, heurtaient l'amour-propre italien. Celui-ci qui, au temps de Cavour, répugnait à toute « solution territoriale » y était venu sous la pression de la nécessité en 1868 ; cette même solution, l'Italie la proposait encore en 1870, avant la « marche sur Rome », mais la hâte avec laquelle, profitant du refus pontifical, elle revint subrepticement sur sa concession dès qu'elle fut rassurée sur les intentions de l'Europe, indique assez que sa conversion n'était pas sincère ou du moins pas solide. Elle aurait alors accepté la solution internationale qu'elle est allée jusqu'à proposer formellement. Mais devant l'échec des tentatives de congrès son attitude se fixe dans un sens absolument négatif : elle fait sa « loi des garanties », estime ses engagements — quand elle ne va pas jusqu'à leur nier tout caractère juridique (64) — parfaitement remplis de ce chef et, contre les protestations de la Papauté, se retranche derrière sa négation de la question romaine. Et dès lors, refus de tout « retour en arrière », refus de la solution territoriale, refus de la solution internationale (65) :

Quant au Saint-Siège, la solution internationale ne le tente jamais sérieusement : il n'était pas sans craindre que les garants éventuels ne devinssent quelque jour d'indiscrètes protecteurs ; c'eût été là, pour lui, substituer une dépendance à une autre. Surtout il était attaché « à la vieille conception du droit romain qui symbolise volontiers la réalité immatérielle du droit au moyen d'un signe sensible et corporel » (66). A ses yeux le territoire, rendait manifeste son indépendance outre qu'il présentait la supériorité de ne pas faire de sa situation

(64) V. note parue dans la *Gazetta Ufficiale* du 20 août 1881 (GUSTINE, *op. cit.*, p. 131, note 1).

(65) V. pour l'évolution de l'attitude italienne en ce qui concerne la garantie internationale : PERTINAX, *op. cit.*, p. 96, 97, 114 et 124, note 39. V. notamment la circulaire du 27 juillet 1881 (GUSTINE, *op. cit.*, p. 131, note 1).

(66) Y. DE LA BRIÈRE, *R. de Gand*, citée, p. 140.

internationale une pure concession par eux définie et bornée des Etats signataires, une création artificielle de leur volonté. Et de fait, on ne peut nier qu'en l'état actuel la souveraineté territoriale, si elle n'est pas indispensable, est du moins infiniment supérieure aux garanties purement juridiques. On peut établir un régime de garanties différent, ce sera toujours un succédané de cette souveraineté, c'est-à-dire une solution qui, au prix de complications ne la remplacera pas tout à fait.

§ 2. — *Les tentatives infructueuses de solution et l'évolution de la Question Romaine*

Cette attitude irréductible des deux parties, l'une s'obstinant à nier toute question romaine, l'autre entêtée à réclamer, au milieu des anathèmes et des appels aux puissances, le rétablissement intégral du *statu quo ante*, se prolongea longtemps. Cependant, à partir d'une certaine époque, un lent mouvement coupé de nombreux reculs va rapprocher les deux thèses. Ce mouvement, d'abord successif, puis simultané, fut au début imperceptible ; ce n'est que par la suite, devant des faits révélateurs, qu'on a eu la perception du mouvement interne qui avait atténué les oppositions.

Devant l'impossibilité d'une solution conforme à ses vues, le Saint-Siège fut amené — à partir de l'avènement de Pie X — sinon à abandonner sa doctrine (il a au contraire toujours prétendu y être resté fidèle) du moins à la réexaminer, à la préciser, dans le but de réduire à un essentiel nécessaire et suffisant le fond de sa réclamation. De la sorte, sans rupture brutale avec le passé, la papauté en vient à atténuer sa revendication laquelle, si l'on oublie les propositions italiennes à la veille et même au lendemain du 20 septembre, peut donner l'impression d'être restée immuable.

Mais la solution ne sera concevable que lorsque cet effort de révision de la part de l'Eglise aura été suivi

d'un effort analogue de la part de l'Italie. Le jour où celle-ci, revenant sur sa négation de la question romaine consentira à envisager une modification à l'ordre des choses instauré en 1870-1871 ce jour-là, mais ce jour-là seulement, sera l'origine de la solution de 1929. A quel moment peut-on constater un mouvement semblable ? pas avant 1919, après l'épreuve décisive de la guerre. Quelques instants de doute encore et après la vibration intense provoquée dans l'âme italienne par le rétablissement de l'ambassade de France au Vatican (1920-1921), on ne peut plus douter qu'une nouvelle période commence où les deux thèses évoluant simultanément vont se rapprocher irrésistiblement.

I. *L'immutabilité des thèses et l'échec des tentatives de solution.* — Au lendemain de l'occupation de Rome, le 25 septembre 1870, l'Etranger voulut croire à la possibilité d'une entente : des contacts avaient eu lieu entre les deux adversaires. C'était vrai, mais, déroutée par la souplesse de l'esprit politique italien, l'opinion étrangère tirait abusivement de la constatation d'un échange de vue des espérances impossibles. Les conversations n'avaient porté que sur des points secondaires et d'aménagement urgent, et, repoussant le zèle intempestif du négociateur italien, le cardinal Antonelli fut amené à déclarer que « seul l'avenir » pourrait montrer la situation qu'allaient faire au Saint-Siège ces « événements douloureux » (67). L'attente de l'avenir est en effet souvent en politique la grande règle de toutes les règles et en l'occurrence seul le temps, en ménageant la susceptibilité des deux parties et en les éclairant à la lueur de l'expérience sur l'essentiel de leur position, pouvait permettre la révision des thèses, préparatoire à la conciliation.

C'est seize ans après la loi des garanties que lors de son jubilé en 1887 Léon XIII tenta de rouvrir la question

(67) PERTINAX, *op. cit.*, p. 117, n° 7 et la bibliographie citée.

romaine (68) : au consistoire du 23 mai il fit à l'Italie des avances formelles. Mais le gouvernement royal n'y répondit aucunement : « Pour nous, déclara à la Chambre le président du Conseil, M. Crispi, nous ne demandons pas de conciliation... parce que l'Etat n'est en guerre avec personne... ». C'est alors que, prenant acte de ce refus, le pape réitéra, dans les termes que nous avons vu, la position de l'Eglise dans sa lettre au Cardinal Rampolla.

Opposée à toute reconstitution du pouvoir temporel, l'Italie d'alors ne l'était pas moins à une solution internationale. On le vit bien quand à la fin de cette même année 1887 le ministre Jaccini la proposa. L'opinion italienne vivement émue et qui, cristallisée sur sa conception de la « Rome intangible » tenait la loi des garanties pour un monument de sagesse politique, se montra particulièrement hostile à l'idée de l'ingérence étrangère. Pour elle, toute modification concevable à la situation du Saint-Siège ne pouvait être que le fait d'un acte spontané et purement interne de la part de l'Italie.

C'est pourtant deux ans plus tard que Mgr. Bonomelli devait préconiser la solution qui avec le temps est devenue une réalité : la reconstitution d'un Etat miniature, « le grain de beauté sur la face divine de la nation italienne ». Mais dès ce moment il s'agissait d'un territoire inférieur à l'ancienne « Cité léonine » et le rétablissement serait entre le Saint-Siège et l'Italie — à l'exclusion de toute participation des tierces puissances — un acte purement « domestique ».

En attendant que l'idée lancée pût être relevée et s'imposer, la discorde régnait entre les deux pouvoirs, accentuée par la politique violemment anticléricale de l'Italie d'alors et le pape songeait sérieusement à s'éloigner de Rome...

Cette tension se calma peu à peu mais la solution ne

(68) DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 9 à 11.

vint pas pour autant. Le pontificat de Léon XIII finit sans autre tentative. Ce n'est que beaucoup plus tard, à la veille de la guerre, que le Saint-Siège tenta certains « sondages », sans effets apparents d'ailleurs (69). Mais à ce moment nous en sommes venu, insensiblement, très loin des positions primitives. La thèse pontificale avait commencé à évoluer....

II. *L'évolution de la thèse pontificale (de l'avènement de Pie X, 1903, à la déclaration Gasparri, 1916).* — Au moment où l'on commençait à juger le problème insoluble, l'avènement de Pie X vint — on devait s'en rendre compte plus tard — marquer le début d'une nouvelle phase. Depuis plus de trente ans le temps avait coulé et, malgré tout, avancé les choses : avec Léon XIII disparaissait « le dernier des grands Italiens cosmopolites » un pape qui, si clairvoyant par ailleurs, fut, en ce qui nous occupe, empêtré dans les exagérations du passé et incapable de comprendre la profondeur du Risorgimento. Et cependant depuis quarante ans l'unité italienne s'était maintenue et avec le temps une transformation psychologique formidable avait créé jusque dans l'Eglise d'Italie la conscience nationale. Pie X, homme du peuple, et par son époque formé dans l'Italie unitaire, devait sans effort comprendre cet état d'esprit. Mais il n'entendait naturellement pas sacrifier les « droits imprescriptibles » du Saint-Siège : la position de celui-ci était-elle susceptible d'évolution ? C'était là toute la question.

Pie IX, Léon XIII avaient établi de façon très ferme le droit à l'indépendance de l'Eglise, droit qui, rattaché à l'institution divine de l'Eglise, s'imposait au pape lui-

(69) A la semaine sociale de Milan (1913) le comte Dalla Tarre exprimait dans un discours certainement « autorisé » la conviction que la question romaine pourrait être résolue « par la volonté constitutionnelle du pays,... sans que la souveraineté civile en fût compromise » et à la même Assemblée l'archevêque d'Udine, Mgr Rossi, affirmait l'impossibilité de songer à résoudre le problème par le retour pur et simple à la situation d'avant 1870 (DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 14, 15).

même. Ce droit était évidemment imprescriptible. Mais aussi bien lui avait-il été jamais contesté par l'Italie ? le désaccord ne commençait que sur la *garantie* du droit : l'Italie avait donné une garantie purement unilatérale et juridique ; le pape voulait une garantie contractuelle et territoriale, un rétablissement du pouvoir temporel, exprimé jusqu'ici d'une façon vague mais très rigoureuse : au moins l'Etat pontifical tel qu'il était avant le 20 septembre (70).

La thèse pontificale était donc susceptible d'une certaine atténuation. En même temps que se poursuit la transformation psychologique qui, par la force même des choses, habitue les cerveaux ecclésiastiques à « penser italien », cette atténuation va maintenant se manifester (71).

Nous savons que peu après son avènement le nouveau pape, par l'encyclique « *Il fermo proposito* », dans un but de défense sociale et religieuse, par ailleurs fort sensible à l'Italie, permit des dérogations à la rigueur du « non expedit ». Mais en outre et surtout il met en sommeil la revendication du pouvoir temporel (72). Ne voulant pas continuer à faire le jeu de ceux qui, en Italie, effrayaient l'opinion par cette menace, il a ce geste qui contraste si fort avec son caractère essentiellement « doctrinaire » et « antiopportuniste ». A la veille de la guerre, comme nous l'avons vu ci-dessus, l'opinion catholique italienne s'interdisait de parler de pouvoir temporel en lui-même pour envisager toute solution par laquelle, en droit et en fait, l'indépendance pontificale fût assurée de façon parfaite, visible et sûre. Fait très caractéristique des temps nouveaux, cette opinion en venait même à confondre la Question Romaine avec le conflit purement intérieur de l'Eglise et de l'Etat en Italie.

L'avènement de Benoît XV ne devait pas entraver

(70) MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1990, citant l'*Osservatore romano* du 28 mai 1887.

(71) SALVATORELLI, *art. cit.*, p. 355, 356.

(72) V. doc. cath., n° cité, col. 477, *in fine*.

cette évolution. Bien que dès sa première encyclique le nouveau pape ait maintenu « irrévocablement » la thèse de l'Eglise, la guerre menaçante puis déclarée par l'Italie, en compliquant la situation du Saint-Siège et en faisant apparaître les dangers dès longtemps redoutés de la situation diminuée du pape, allait même être l'occasion d'un nouveau pas en avant. Pour couper court au danger de la campagne tapageuse menée dans les Empires centraux en faveur d'une solution anti-italienne de la Question romaine (73), le cardinal Gasparri fut en effet amené à déclarer, le 28 juin 1915, que le pape « attendait le règlement convenable de la situation du Saint-Siège, non pas des armes étrangères, mais du triomphe des sentiments de justice dont il souhaitait la diffusion de plus en plus large au sein de la nation italienne » (74).

C'était là une grande concession qui, quelque'inaperçue qu'elle ait été sur le moment, devait apparaître par la suite comme une étape décisive sur la voie de la conciliation. Après la mise en sommeil par Pie X de la revendication d'un pouvoir temporel véritable, Benoît XV venait de faire tomber l'objection capitale si vivement sentie par l'amour-propre italien de l'appel à l'intervention étrangère.

A ce moment, à la fin de la guerre, au moment où, avec quelque retard, la position italienne elle-même va commencer à s'atténuer, quelle est, d'une façon aussi précise que le permet l'absence volontaire de précision dans les revendications présentées, la thèse du Pape ?

Pour lui, la question romaine (que l'on évite autant que possible d'appeler de ce mot) est certes une question « supranationale » intéressant l'Eglise tout entière et par conséquent tous les peuples chrétiens, mais ce n'est pas une question « internationale » qui appelle une ingérence extérieure dans les rapports du Vatican et de

(73) V. sur les projets allemands de solution de la question romaine, notamment le projet Erzberger : AUSSET, *op. cit.*, p. 60 et suiv.

(74) DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 21. — Doc. cath., n° cité, col. 474 et suiv.

l'Italie, seules puissances juridiquement mises en cause. Le moment venu, les Etats étrangers n'auront qu'à prendre acte, dans les formes d'usage, de l'accord intervenu entre les deux pouvoirs.

Précise sur ce point agréable à l'Italie, la thèse était, pour le reste, bien vague encore, mais c'était plutôt un avantage qu'un inconvénient : la mesure de la garantie territoriale réclamée, le caractère même de cette garantie restaient dans une pénombre favorable

Cette évolution s'était d'ailleurs faite à travers des progrès infiniment nuancés et n'était pas exclusive de nombreux reculs (75). Malgré tout, la thèse pontificale ainsi révisée était plus acceptable pour l'Italie : encore fallait-il que celle-ci consentît à rouvrir une question déclarée close. Chose curieuse, c'est précisément la guerre, où elle avait voulu voir au début la preuve de l'excellence de la « loi des garanties », qui allait transformer sur ce point l'état d'esprit de l'opinion italienne.

III. *L'évolution de la thèse italienne.* — La déclaration Gasparri passa presque inaperçue de l'opinion italienne : à tout le moins celle-ci ne la releva pas. La fin de la guerre trouva le Vatican, « non seulement surpris, mais déçu » (Pernot), mais il sut très rapidement opérer le redressement nécessaire. A l'égard de l'Italie victorieuse qui, fidèle à la politique qu'elle avait fait triompher au traité de Londres (76), s'était opposée à toute admission du pape au Congrès de la paix, la politique de rapprochement continua. Dans l'inquiétude sociale et interna-

(75) C'est ainsi qu'à la Commission cardinalice réunie à la fin de 1915 pour préciser la thèse pontificale en vue d'une participation qu'on voulait croire probable à la Conférence de la Paix, les opinions des cardinaux étaient extrêmement hésitantes et diverses. Dans l'ensemble elles étaient très en retard sur la déclaration Gasparri et quelques intransigeants allaient jusqu'à réclamer le rétablissement de l'Etat pontifical, dans ses limites d'avant 1870, voire même 1860 ! (V. à ce sujet les révélations de M. GUICHARD, *Mercur de France*, 1923, p. 394 et suiv., rectifiées par l'*Osservatore romano* du 11 décembre 1923. — V. aussi AUSSET, *op. cit.* p. 122 et suiv.).

(76) PERNOT, *op. cit.*, p. 37.

tionale du lendemain de la guerre, la levée de l'interdiction des visites des chefs d'Etats catholiques et du « non expedit » furent des gestes d'apaisement fort sensibles au cœur italien. Mais c'étaient aussi des « gestes symboliques » qui constituaient autant d'avances à l'Italie.

Or, ces avances ne devaient plus tomber dans le vide : un grand changement psychologique transformait l'opinion de la Péninsule. On aurait pu craindre, on avait pu craindre que la guerre ne cristallisât celle-ci dans son intransigeance, sur ce point comme sur bien d'autres, chacun ne voyant dans l'épreuve du feu que la confirmation de ses thèses et de ses préjugés. Il n'en était rien (77).

C'est qu'en effet la guerre, en apportant à l'Italie la réalisation à peu près intégrale de ses revendications nationales, lui avait par là même rendu plus difficilement supportable « la faible morale » qu'il était vain de se dissimuler au sein de la nation. Par ailleurs, la suppression du « non expedit », en appelant à la vie politique l'ensemble des catholiques italiens, bouleversait les positions traditionnelles des partis et la structure même de l'Etat italien. Le succès foudroyant du « parti populaire italien » de Don Sturzo qui dépassait en soudaineté l'essor célèbre du « Zentrum » allemand, devait fatalement porter le gouvernement royal à envisager d'un œil plus favorable les revendications du Saint-Siège. Mais surtout, le grand ébranlement de l'opinion italienne dans l'après-guerre fut la reprise des relations

(77) Le même président Orlando qui, au cours de la guerre, avait salué dans la loi des garanties un monument de sagesse politique, était le premier à répondre, en 1919, aux avances de Mgr Kelly et à engager avec Mgr Cerretti des échanges de vues assez poussés, que seule arrêta sa chute du pouvoir (MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1553 et suiv.). Ce projet, qui comportait essentiellement le rétablissement d'une souveraineté territoriale au profit du Saint-Siège, demeura secret à l'époque et ne saurait dès lors apparaître comme un exemple de l'évolution de l'opinion italienne : il n'en marque pas moins avec force que les mêmes gouvernants qui au nom de la thèse de la Rome intangible et de la loi des garanties niaient l'existence d'une question romaine, ne s'illusionnaient aucunement sur la réalité objective de cette position.

entre la France et le Vatican (78). « Ce fut vraiment l'arrivée de M. Journart qui fit ouvrir dans les journaux italiens la série de discussions ayant trait à la solution de la question des rapports entre l'Italie et la papauté », remarquait dès avant les Accords du Latran M. Fecia di Cossato (*op. cit.*, p. 80). La place de l'Italie au Vatican était maintenant « deux fois vacante », telle était la réaction — tout à fait inattendue en France dans les partis de gauche hostiles à la reprise des relations — de l'opinion italienne devant le geste du gouvernement de la République. Et la conclusion, aussi simple que nouvelle, fut tirée hardiment : puisque la Question romaine s'opposait à la création d'une ambassade d'Italie près le Vatican, pourquoi donc ne chercherait-on pas à résoudre enfin cette question romaine ? A partir de ce moment, on peut le dire, la thèse de l'intangibilité de la « loi des garanties » qui littéralement fermait les yeux à l'évidence, est abandonnée. On ose discuter les diverses solutions possibles. Et loin d'être scandalisé, le cabinet Facta tire de cette discussion les éléments d'un « Livre vert ». Ainsi, de même que le retrait des troupes françaises de Rome avait, en 1870, sonné le glas du pouvoir temporel, un nouvel acte du gouvernement français était à l'origine directe de la réouverture de la question et du rétablissement de la souveraineté pontificale.

A la fin de l'année 1921 un observateur attentif ne pouvait donc manquer de constater le rapprochement des thèses. Cette même année d'ailleurs, le cinquantième de la loi des garanties était passé presque inaperçu : personne ne croyait plus à la « loi intangible ». Les positions originelles, négation brutale et revendications archaïques avaient disparu : même si la discussion devait se faire attendre, il y avait désormais possibilité de discussion.

(78) Sur ce point l'accord des auteurs est unanime : V. DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 26 et suiv. ; ALFIERI, *doc. cath.*, n° cité, col. 1528 ; MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1555 ; PERNOT, *op. cit.*, p. 88, 89 ; AUSSET, *op. cit.*, p. 97 ; FECIA DI COSSATO, *loc. cit.* ; LE FUR, *R. D. I.*, citée, p. 27.

TROISIÈME SECTION

*Depuis 1929 : la reconstitution de l'Etat Pontifical
aux Accords du Latran*

Malgré les atténuations apportées par le temps aux intransigeances primitives, le problème semblait encore bien loin d'être résolu lorsque le monde en apprit soudain la solution complète. Quelques « fuites » de la dernière heure avaient même trouvé des sceptiques, quand le 7 février 1929 le Cardinal secrétaire d'Etat communiqua la nouvelle au corps diplomatique. Et quatre jours plus tard, à midi, dans le palais apostolique du Latran étaient signés en grand appareil par les plénipotentiaires des deux parties les accords mettant fin « définitivement et irrévocablement » à la question romaine. S'inclinant devant le fait accompli du 20 septembre 1870, le Saint-Siège reconnaissait « le Royaume d'Italie sous la dynastie de Savoie, avec Rome pour capitale de l'Etat italien ». Le rêve de Cavour était désormais réalisé.

En revanche, le Saint-Siège voyait satisfaite sa revendication essentielle : son indépendance spirituelle lui était assurée par un accord contractuel et par cette garantie territoriale qu'il n'avait cessé de réclamer. C'est cette solution territoriale de la question romaine et de l'indépendance pontificale que nous avons maintenant à définir et à caractériser.

§ 1^{er}. — *La solution et ses origines*

I. *Les origines de la solution.* — En présence de cette paix longtemps attendue, la tendance de l'opinion mondiale à rechercher un vainqueur et un vaincu était peut-être discutable, mais elle était naturelle. De ce point de vue, si l'on s'accordait à reconnaître de la part

des deux parties certains sacrifices, on tendit dans l'ensemble à voir les plus importants du côté de la papauté : celle-ci déclarait en effet suffisant un accord moins généreux que celui qu'elle avait jugé inacceptable en 1870 (79). Comment s'expliquer cela ? uniquement par la conviction lentement formée par le temps. « ... Soixante-dix années de discussions creusèrent le rocher et préparèrent le lit d'une rivière apaisée. Pour qu'il se détachât de ce pouvoir temporel dont il était investi en droit depuis le milieu du VIII^e siècle et en fait depuis l'éclipse de l'Empire romain dans la péninsule, au VII^e, les raisonnements, le degré de certitude auquel peut atteindre l'homme et l'Etat ne suffisaient pas au Saint-Siège ; il lui fallait en outre cette sorte de persuasion qui procède de la soumission aux faits accomplis et de l'accoutumance. Les événements devaient avoir analysé les éléments entrant dans la notion de pouvoir temporel et ébauché une synthèse de remplacement » (80).

(79) Cette thèse d'après laquelle, si la papauté a obtenue plus que l'Italie ne lui offrait par la loi de garanties, elle a obtenu bien moins que celle-ci ne lui offrait jusqu'au lendemain du 20 septembre a été naturellement celle de M. MUSSOLINI : *V. Exposé des motifs...* Europe Nouvelle, n° cité, p. 887, col. 1 ; Doc. cath., n° cité, col. 1515. — V. aussi *Disc. cit.*, Doc. cath., col. 1587 *in fine*.

(80) PERTINAX, *op. cit.*, p. 65, 66. V. aussi la décl. du cardinal Antonelli en 1871, citée *supra*. L'expérience de 1871 à 1929 avait en effet prouvé à l'évidence que la situation de papauté sans son « pouvoir temporel » d'avant 1870 était somme toute tolérable et avait même l'avantage de la dégager des ennuis inhérents à la souveraineté étatique, si vivement sentis dans les siècles passés. Débarrassé de ce corps pesant le Saint-Siège n'en avait été que plus libre dans son activité spirituelle. La guerre elle-même, si elle avait entraîné quelque gêne dans les *rapports* du pape et des puissances centrales avait montré de façon éclatante sa parfaite *indépendance* à l'égard du souverain territorial italien : loin d'apparaître comme dominée par celui-ci l'action pontificale en faveur de la paix, fut en effet, taxée, plus volontiers, de germanophilie.

Cette liberté du pontife depuis 1870 a d'ailleurs été reconnue par des auteurs non suspects : c'est ainsi que le R. P. de la Brière déclare que « ... le fait marquant depuis 1870 est la sécurité habituelle dont les pontifes contemporains ont pu jouir dans le palais du Vatican » (R. D. I. et L. C., 1929, p. 129, 130). Il est vrai qu'il estime que cette situation est due non pas à l'attitude italienne et à la loi des garanties, mais à la « protestation persévérante » du pontife.

Mais il ne faudrait pas croire que les accords du Latran se soient dégagés tout seuls de l'enchevêtrement des faits historiques par un lent travail d'élimination. Ce serait s'exagérer la logique interne des événements, ou du moins la connaissance par les parties, à tout instant, de la logique interne qui finalement les conduisait à l'accord. C'est qu'après tout si l'historien, remontant des faits aux causes, ordonne le chaos et découvre un brillant fil d'Ariane, cette logique est artificielle et a pour effet de conférer après coup aux tendances, aux idées et aux courants d'opinion qui ont finalement triomphé une prédominance que, sur le moment, ils étaient loin de présenter.

D'ailleurs il ne suffirait pas, nous l'avons vu, que le temps fit apparaître aux yeux du Pape les éléments essentiels de sa revendication et dissipât ses préventions contre un pouvoir temporel réduit à ses extrêmes limites, il fallait encore que l'Italie acceptât de revenir sur sa thèse de l'inexistence de la Question romaine et de l'intangibilité de la loi des garanties.

Cette évolution des deux parties n'est un fait accompli qu'en 1921 : à partir de ce moment, après la déclaration Gasparri qui marquait la révision de la thèse pontificale, et la polémique qui, au lendemain de la reprise des relations entre la France et le Saint-Siège vient modifier la position de l'Italie, on pouvait causer. Or, à ce moment psychologique, l'année 1922 va donner aux événements un tour décisif en modifiant complètement l'atmosphère politique : là sont les origines directes des accords du Latran. A ce moment en effet, la conduite des événements va passer des deux côtés à des hommes nouveaux qui, bénéficiant de l'effet du temps et des sacrifices de leurs prédécesseurs, libérés de leurs préjugés, de leurs faiblesses, de leurs fautes, vont pouvoir aboutir : sept ans leur suffiront, ce qui n'est pas trop pour un tel problème.

D'abord au début de 1922 un nouveau pape, Pie XI, monte sur le trône de Saint-Pierre, dont la pensée cons-

tante sera la solution de la question romaine. Devant l'Italie qui avait senti la solennité de l'heure, son premier geste est un geste d'apaisement : rompant avec l'usage établi depuis Léon XIII, il bénit la foule du balcon extérieur de Saint-Pierre. Et lorsque, le 23 décembre, il publie sa première encyclique — où, tout en affirmant solennellement les protestations et les revendications du Saint-Siège, il faisait un chaleureux appel à l'esprit de conciliation de l'Italie — celle-ci sortait d'une grave crise politique. La « marche sur Rome » vient de porter au pouvoir « l'homme prédestiné », celui qui est à la recherche, pour le développement italien, d'une formule universaliste, qui n'a pas « les préjugés de l'école libérale », qui a besoin de la paix et même de la tension totale des consciences, qui sait enfin que « le plus grand homme d'Etat de l'Italie sera celui qui résoudra la question romaine » et qui, d'autre part, débarrassé de l'opposition parlementaire, aura le pouvoir de réaliser ses volontés. Le Duce Mussolini qui, dès 1921 s'était prononcé en faveur de la conciliation, devait vouloir, une fois au pouvoir, cette consécration de son œuvre (81).

II. *L'évolution après 1922.* — Entre les deux pouvoirs qui désormais voulaient tous deux la conciliation l'entente n'était qu'une question de temps : Nous n'avons pas l'intention d'entrer dans le détail des événements qui, après 1922, ont conduit au rapprochement ; il a déjà fait l'objet de nombreux exposés (82). Conten-

(81) Sur tous ces points, v. notamment MUSSOLINI, *disc. cit.*, Doc. cath., col. 1556, 1559 ; *disc. de 1921*. DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 30, 31 ; PIE XI, *disc. cit.* et Doc. cath. col. 1472, Eur. nouvelle citée, p. 884, col. 2. Sur la « fracture » entre la conscience nationale et la conscience religieuse de l'Italie : V. Fr. ERCOLE, *Il trattato e il concordato del Laterano*. Gerarchia, mai 1929, p. 337, 343. Quant à la liberté d'allure du régime fasciste il faut noter que celui-ci n'avait aucune raison de tenir à la Loi des garanties qui représentait pour lui « la quintessence de l'âme libérale » (DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 69, 70). Ce libéralisme avait un air d'hérésie pour le Duce comme pour le pape et l'idée d'abroger la loi fut même proposée comme préliminaire aux négociations.

(82) V. notamment DEVOGHEL, *op. cit. passim*.

tons-nous de dire que cette période allait voir entre les deux pouvoirs de redoutables oppositions de principes, mais aussi un rapprochement certain.

De redoutables oppositions d'abord : malgré un fond commun d'autoritarisme, le nationalisme fasciste que M. Mussolini, avec une franchise faite tout à la fois de cynisme et de fierté, ne dissimulera jamais, ne pouvait se fondre harmonieusement avec le catholicisme. Mais de la part d'un régime qui traitait la religion en moyen de discipline sociale, des marques de bienveillance réelles étaient aussi fatales, et pour le Vatican — qui donne l'impression d'avoir été l'objet d'une sorte d'enveloppement ou même d'envoûtement savant — ce sont celles-ci qui, semble-t-il, ont le plus compté.

D'ailleurs ces deux attitudes de l'Italie poussaient le pape à la conciliation : les mesures d'apaisement et de bienveillance, par la suspicion qu'elles risquaient de soulever chez les catholiques étrangers, le mettaient dans la nécessité, pour y couper court, de substituer à la brouille tapageuse si rassurante sur l'indépendance pontificale, un système nouveau (83) ; de la même façon les conflits de principes constituaient pour Pie XI une raison de plus d'aboutir en l'incitant à joindre à la solution politique de la question romaine une solution du conflit religieux susceptible de redonner « Dieu à l'Italie et l'Italie à Dieu ».

Dès le premier instant, en effet, Pie XI, il le rappellera plus tard, était décidé à mener les deux choses de front. En écrasant dans l'œuf, en 1924, le projet fasciste de réforme de la législation ecclésiastique italienne, il avait formellement subordonné toute collaboration de l'Eglise sur ce point à la solution préalable du conflit politique. Or, c'est précisément cet incident qui déter-

(83) « ... De là pour le Saint-Siège le devoir de rendre plus sensible aux yeux des nations ce qui le séparait de (l'Italie)... la solution de la question romaine apparaissait donc... nécessaire » (Prof. Pacelli, négociateur pontifical : Conférence à Naples : *Temps* du 4 janvier 1930 ; V. aussi du même, Rapport à la Semaine sociale de Rome 1929. *Temps* du 15 septembre 1929).

mina le gouvernement italien à aborder la solution de la Question romaine (84).

Et dès que l'Italie, revenant formellement sur sa négociation antérieure eût manifesté l'intention de négocier le pape, poursuivant son idée arrêtée réitéra sa volonté de la conclusion conjointe d'un concordat.

Passons sur les phases de ces négociations : négociations privées, négociations officieuses, négociations officielles, qui, conduites avec une maîtrise remarquable devaient aboutir en deux ans et demi (6 août 1926 ; 7 avril 1929) (85).

Annoncés le 7 les Accords, nous l'avons dit, furent signés le 11 février 1929. Immédiatement commença leur application au milieu de l'enthousiasme très vif des éléments fascistes et catholiques — désormais réunis. Les projets de lois nécessaires, approuvés le 29 avril en conseil des ministres étaient publiés le 1^{er} mai et la discussion en commençait à la Chambre le 10 mai ; ils y étaient votés le 13, après un grand discours de M. Mussolini, à la quasi-unanimité. Le 25 mai le Sénat les approuvait à son tour par 316 voix contre 6.

Dès le 27, les lois étaient signées et paraissaient à la *Gazzetta Ufficiale* des 5 et 8 juin. Le 7 juin, enfin, à la Secrétairerie d'Etat, M. Mussolini et le cardinal Gasparri échangeaient les instruments de ratification des

(84) L'occasion de l'ouverture des négociations fut l'impossibilité reconnue par le gouvernement italien de réaliser par voie unilatérale la réforme de la législation ecclésiastique italienne : DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 204 ; Rocco, *disc. cit.*, Eur. nouvelle, p. 910, col. 2 ; Mgr. PUCCI, *Doc. cath.*, n° cité, col. 456, n. 1. — Sur cette tentative de réforme à laquelle le pape s'opposa au nom de sa souveraineté spirituelle tandis qu'il mettait à sa collaboration sur ce point la condition *sine qua non* d'une solution satisfaisante de la question romaine : V. DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 58 à 66.

(85) Sur ces négociations, v. notamment DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 192 à 255. — V. aussi Y. DE LA BRIÈRE, *R. D. I. et L. C.*, 1929, p. 123 et s. — Il faut noter que dès le 17 août 1928 un petit accord avait été signé entre l'administration des Palais apostoliques et le gouvernement de Rome sur une question d'édilité : bien que la chose fut tout à fait étrangère au problème romain c'était tout de même un symptôme de la détente entre les deux pouvoirs (V. DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 165).

Accords. Ceux-ci étaient désormais complets : et tandis que les gardes-suisses se portaient sur les nouvelles limites de l'Etat pontifical, la porte de Bronze, dont un seul battant restait ouvert depuis 1870 était ouverte à deux battants.

Il ne restait plus, conformément à l'article 12,4° du Traité, qu'à procéder à l'établissement des relations diplomatiques : ce fut chose faite dès le début de juillet : le nonce Mgr Borgongini-Duca devenant de droit le doyen du corps diplomatique accrédité au Quirinal.

III. *L'économie des Accords : traité et concordat ; analyse du traité politique* (86). — Nous avons vu que dès le premier instant Pie XI, dans le désir de rétablir entre le Saint-Siège et l'Etat italien une paix totale, avait cherché et avait réussi à joindre à la solution plutôt *politique* de la Question romaine une solution plutôt *religieuse*, celle des rapports de l'Eglise et de l'Etat en Italie selon la formule concordataire. De cette dualité de solution est issue la dualité des actes : les Accords du Latran comportent en effet un *traité politique* en 27 articles (suivi de 4 annexes) qui établit sur de nouvelles bases la situation du Saint-Siège, organe central et « supranational » de l'Eglise catholique, à l'égard de l'Italie et par contre-coup à l'égard des autres Etats, et un *concordat* en 45 articles qui règle les rapports de l'Etat italien avec l'Eglise d'Italie « fraction de l'Eglise universelle ».

A la solution politique (reconstitution de l'Etat pontifical) correspond donc le traité ; à la situation religieuse (rapports de l'Eglise et de l'Etat italien) correspond le concordat. Mais, et c'est là ce qui manifeste une certaine interpénétration des deux actes, et le lien des deux solutions, l'article premier du traité est une disposition

(86) Le texte des Accords a été publié notamment par : *l'Europe nouvelle*, n° 29 juin 1929 cité ; *Documentation catholique*, n° des 15-22 juin 1929 ; DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 262 à 290 ; *Revue de D. I.* (LAPRADELLE) : année 1929 ; PERTINAX, *op. cit.*, p. 273 et s. ; LE FUR, *op. cit.*, p. 223 et s.

essentiellement religieuse qui, logiquement, rentrerait dans le concordat, tandis que l'article 1^{er}, aliéna 2 du concordat est plutôt politique et rentrerait logiquement dans le traité.

« L'Italie, proclame l'article 1^{er} du traité, reconnaît et confirme le principe consacré dans l'article 1^{er} de la constitution du Royaume du 4 mars 1848 par lequel la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion de l'Etat ». C'est là une formule qu'il est plutôt d'usage d'insérer dans les concordats. Placée en tête du traité elle a, comme nous le verrons, le caractère d'une disposition de principe solennelle qui manifeste la volonté de l'Etat italien de placer ses rapports avec le Saint-Siège sous la norme des principes catholiques.

Quant à l'article 1, 2^e du concordat, il dispose : « En considération du caractère sacré de la Ville Eternelle, siège épiscopal du Souverain Pontife et but de pèlerinage, le gouvernement italien aura soin d'empêcher à Rome tout ce qui pourrait être en opposition avec ledit caractère », ce qui constitue aux dépens de l'Italie une sorte de servitude à l'égard de la Papauté (87).

Nous n'insisterons pas ici sur le Concordat : réserve faite du lien juridique entre les deux actes et de leurs destinées réciproques — point sur lequel s'est manifestée peu après la signature des Accords une redoutable divergence entre les deux pouvoirs — ; cet acte ne nous intéresse que dans la mesure où, s'intégrant dans la politique concordataire du Saint-Siège et en constituant avec les autres concordats d'après-guerre la « clef de voûte » il constitue de la part de l'Italie une reconnaissance de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège (88).

(87) Il est d'ailleurs extrêmement difficile d'attribuer à cette disposition un sens précis et juridique ; l'interprétation semble devoir en être extrêmement malaisée : celle de M. MUSSOLINI s'est dès le début avérée très anodine (V. *Exposé des motifs...* Doc. cath., col. 1520 ; *disc. cit.*, Doc. cath., col. 1567).

(88) Cette souveraineté spirituelle n'a, nous le savons, jamais été juridiquement définie ; mais, comme nous le verrons dans notre 2^e partie,

Pour nous borner donc au traité politique, voyons rapidement ce qu'est la solution qu'il donne à la question romaine et la situation juridique nouvelle qu'il fait au Saint-Siège (89).

Placé sous l'invocation « de la Très Sainte Trinité », formule traditionnelle qui en l'espèce ne choque point puisque l'Etat italien se déclare catholique, ce traité est précédé d'un préambule dans lequel les H. P. C. constatent la nécessité d'assurer en droit et en fait l'absolue indépendance du Saint-Siège et dans ce but, de régler définitivement et irrévocablement la Question romaine. Or, l'indépendance du Saint-Siège, pour être absolue, visible et — formule extrêmement délicate, nous le verrons — incontestable « même dans l'ordre

nous devons entendre par là l'expression juridique de cet équilibre que — contre les prétentions antagonistes des deux pouvoirs à la primauté — la raison exige et l'histoire impartiale montre d'une façon générale réalisé dans les faits.

En ce qui concerne proprement le concordat italien — ce concordat qui, d'après L. SALVATORELLI (*op. cit.*, p. 357) n'est point un « concordat de séparation », mais un concordat de « collaboration systématique » — M. MUSSOLINI (c'est même là ce qui, comme nous le verrons plus loin, a rouvert le conflit entre les deux pouvoirs) a nié qu'il impliquât la souveraineté spirituelle du Saint-Siège sur le territoire italien. C'est là en effet l'attitude traditionnelle des étatistes. Mais le garde des sceaux, M. Rocco — parfait juriste — a bien formellement reconnu que cet acte — qui n'est pas après tout pour l'Etat une concession gratuite mais à tout le moins une nécessité de fait — implique sur le territoire italien le concours sur pied d'égalité des deux souverainetés de l'Eglise et de l'Etat — réserve faite, bien entendu, de la question de la « compétence de la compétence ».

(89) Ce traité est complété par quatre annexes : un plan indiquant le territoire du nouvel Etat, la Cité du Vatican (annexe I) ; deux listes de biens qui, sur le territoire et sous la souveraineté italienne, sont la propriété privilégiée, le « domaine externe » de l'Etat pontifical : immeubles avec privilège d'exterritorialité et avec exemption d'expropriation et d'impôts (annexe II) ; immeubles simplement exemptés d'expropriation et d'impôts (annexe III) ; enfin une convention financière qui, dans la mesure des possibilités italiennes, indemnise le Saint-Siège pour les dommages par lui subis du fait « de la perte du patrimoine de Saint Pierre constitué par les anciens Etats pontificaux et les biens des établissements ecclésiastiques », dommages que la loi des garanties avait prétendu régler par l'inscription au budget italien d'une rente que le Saint-Siège n'avait jamais voulu toucher.

international, a été reconnue exiger le rétablissement d'une souveraineté territoriale quoique réduite : d'où la constitution par l'Italie de l' « Etat de la Cité du Vatican ».

Le dispositif du Traité développe ces principes :

« L'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans l'ordre international, dit l'article 2, *comme attribut inhérent à sa nature*, en conformité de sa tradition et des exigences de sa mission dans le monde ». C'est là la reconnaissance par l'Italie de ce qu'on pourrait appeler la nécessaire personnalité internationale du Saint-Siège, c'est-à-dire l'affirmation que dans le monde « étatique » le Saint-Siège doit être indépendant de tout Etat et égalisé à tout Etat.

Le préambule ayant établi que « besoin étant, pour assurer au Saint-Siège l'absolue et visible indépendance, de lui garantir une souveraineté qui ne puisse lui être contestée, même dans l'ordre international » et étant apparu nécessaire dans ce but de restituer au Saint-Siège la possibilité d'être un souverain territorial, l'Italie reconnaît au Saint-Siège cette souveraineté territoriale en constituant la Cité du Vatican (art. 3).

Le Saint-Siège ayant droit, de par sa nature même de pouvoir religieux et non par une concession libre de l'Italie, à une situation d'indépendance internationale dite « souveraineté internationale » laquelle est reconnue exiger à son profit une certaine souveraineté territoriale, celle-ci *a son fondement dans la nature de pouvoir religieux qui est celle du Saint-Siège*. C'est là, mais là seulement, ce qui restreignait le droit de l'Italie et entraînait pour elle l'obligation qu'elle reconnaît. Aussi cette reconnaissance est-elle faite « aux fins spéciales... du présent traité », ce qui signifie que la souveraineté du pape est en quelque sorte conditionnelle ou plus exactement subordonnée à une affectation : les deux parties reconnaissent qu'elle suppose l'existence de la mission de la papauté dans le monde. Par suite, dans le cas théorique où cette fonction œcuménique cesserait, la Cité du Vati-

can perdant son indépendance retomberait *ipso facto* sous la souveraineté italienne.

Les deux derniers alinéas de l'art. 3 prévoient une première dérogation aux règles de la souveraineté territoriale pour la place Saint-Pierre qui, quoique sous la souveraineté du Saint-Siège, « continuera (par concession perpétuelle) à être normalement ouverte au public et soumise aux pouvoirs de police des autorités italiennes.

Tirant en quelque sorte les conséquences négatives de la nouvelle souveraineté du Pape, l'article 4 reconnaît que ne peut s'exercer dans la Cité du Vatican « ... aucune ingérence du gouvernement italien et qu'il n'y a là d'autre autorité que celle du Saint-Siège ». Cette précision est d'ailleurs intéressante car elle écarte toute idée d'une suzeraineté quelconque analogue à celles qui s'exercent sur les petits Etats comparables à la Cité du Vatican : Monaco en France Andorre entre la France, et l'Espagne et Saint-Marin en Italie même.

L'article 6 prévoit en principe — outre la circulation « dans le territoire » de l'Italie de véhicules terrestres et aériens de la Cité du Vatican — l'aménagement par les soins de l'Etat italien des services publics nécessaires à la Cité (adduction d'eau ; station de chemins de fer ; services postaux, télégraphiques, téléphoniques, radiotélégraphiques et radiotéléphoniques, etc.). Dans le même ordre d'idées les articles 5 et 7 visent divers travaux d'aménagement des abords de la Cité et édictent des interdictions de survol.

L'état des personnes fait l'objet des articles 8, 9, 10 et 11 : l'article 8, qui déclare sacrée et inviolable la personne du souverain Pontife et prévoit la répression des offenses, injures et attentats contre sa personne, répète presque mot pour mot les articles 1 et 2 de la loi des garanties. Mais l'article 9 complète la reconnaissance de souveraineté territoriale en fixant — à l'égard de l'Italie — les compétences à raison des ressortissants des deux Etats. Le dispositif qu'il établit pour la nationalité

Vaticane est, nous le verrons, si spécial que la tendance s'établit de parler ici de « citoyenneté » beaucoup plus que de « nationalité ».

Pour les fonctionnaires pontificaux de nationalité italienne qui n'acquièrent pas dans les conditions prévues par l'article 9 la « citoyenneté » Vaticane, des *franchises* sont établies par l'article 10 qui les exempte de toute prestation personnelle à l'égard de leur Etat. Et, ajoute l'article, « toute personne étrangère investie d'une charge ecclésiastique à Rome jouit des garanties personnelles appartenant aux citoyens italiens en vertu des lois du Royaume ».

L'article 11 (qui statue évidemment pour les services centraux du Saint-Siège situés en territoire italien et non protégés à un autre titre) prévoit que ces services sont exempts de toute ingérence de la part de l'Etat italien.

Par l'article 12, qui perfectionne les articles 11 et 12 de la loi des garanties, lesquels ne pouvaient déjà que consacrer sur ce point la situation internationale du Saint-Siège, l'Italie reconnaît à celui-ci le droit de légation active et passive selon les règles générales du droit des gens. C'est là surtout une reconnaissance par l'Italie des obligations spéciales que la situation de fait de la Cité du Vatican, enclavée dans son territoire et très exiguë, lui crée à cet endroit. De là le maintien et le développement des franchises reconnues sur son territoire au corps diplomatique accrédité auprès du Saint-Siège : le traité règle ici, conformément au désir de celui-ci, la grave question de ses rapports avec les Etats éventuellement en état de guerre ou sans relations diplomatiques avec l'Italie. L'article prévoit en outre l'établissement de rapports diplomatiques normaux entre les deux parties.

Tout à fait différents, les articles 13 à 17 sont relatifs au domaine immobilier de la Cité du Vatican en territoire italien. Dans le même but : assurer la pleine indépendance du Saint-Siège, l'article 17 exempte de tout

impôt italien « les rétributions... dues par le Saint-Siège et par les autres services centraux de l'Eglise catholique et par les établissements gérés directement par le Saint-Siège... à des dignitaires, employés et salariés ».

Le Saint-Siège s'engage à laisser ouvert au public les trésors d'art et de sciences du Vatican et du Latran (art. 18). — Les relations et communications de l'Etat du Vatican, ainsi que le transit en territoire italien font l'objet des articles 19 à 21 ; le cas de conclave est spécialement prévu.

Une importante dérogation aux règles de la souveraineté territoriale — plus apparente que réelle d'ailleurs car il s'agit ici encore d'une concession *volontaire* de la part du Saint-Siège — résulte de l'article 22 : « A la demande du Saint-Siège et par une délégation qui pourra être donnée par lui, soit pour chaque cas, soit de façon permanente, l'Italie pourvoiera sur son territoire à la punition des délits qui seraient commis dans la Cité du Vatican... » (al. 1^{er}). « Le Saint-Siège, ajoute l'alinéa 2, remettra à l'Etat italien les personnes qui se seraient réfugiées dans la Cité du Vatican sous l'imputation d'actes commis dans le territoire italien, qui sont reconnus délictueux par les lois des deux Etats », texte dans lequel on a voulu voir une renonciation au droit d'asile et qui est bien plutôt une convention d'extradition non réciproque. Dans le même ordre d'idées l'article 23 prévoit — par application des règles du droit international — la reconnaissance en Italie de la force exécutoire aux sentences des tribunaux vaticans.

Très importante, nous le verrons, est la déclaration souscrite dans l'article 24, alinéa 1^{er} : « Le Saint-Siège, en ce qui concerne la souveraineté qui lui appartient même dans l'ordre international, déclare qu'il veut rester étranger aux compétitions temporelles entre les Etats et aux congrès internationaux convoqués à cette fin, à moins que les parties en litige ne fassent d'un commun accord appel à sa mission de paix, se réservant en tout cas de faire valoir sa puissance morale et spiri-

tuelle ». « En conséquence de quoi » l'alinéa 2 dispose que « la cité du Vatican sera toujours et en tous cas considérée comme territoire neutre et inviolable ».

L'avant-dernier article, l'article 26, tire alors la conclusion des dispositions précédentes : « Le Saint-Siège considère que par les accords qui sont aujourd'hui signés, lui est assuré adéquatement tout ce dont il a besoin pour pourvoir avec la liberté et l'indépendance nécessaires au gouvernement pastoral du diocèse de Rome et de l'Eglise catholique en Italie et dans le monde ; il déclare définitivement et irrévocablement résolue et par conséquent éliminée la « Question romaine » et reconnaît le Royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie avec Rome pour capitale de l'Etat italien.

« De son côté l'Italie reconnaît l'Etat de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain Pontife.

« Est abrogée, ajoute l'article, la loi du 13 mai 1871, n° 214, et toute autre disposition contraire au présent Traité ».

§ 2. — *Caractères et portée de ce rétablissement de la souveraineté territoriale du Saint-Siège*

La pensée constante de Pie XI a été, nous l'avons dit, de faire de la conciliation une liquidation générale de tous les conflits et germes de conflits entre les deux pouvoirs (89 bis). C'est dans cet esprit qu'il a associé au Traité le Concordat qui, suivant sa propre expression, l'explique

(89 bis) Cette attitude du pape a été en général très mal comprise. C'est ainsi qu'un publiciste de tendances catholiques et très au courant des questions religieuses, M. Maurice PERNOT (*Débats* du 13 février 1929) estimait « qu'en échange de satisfactions d'ordre national et international que le Saint-Siège accorde à l'Italie, il reçoit d'elle certains avantages et privilèges qui ont bien leur prise mais qui sont établis au bénéfice exclusif de l'Eglise d'Italie ». Dans le même sens : Pierre BERNUS, *Le traité du Latran*. Revue de Paris du 15 mars 1929, p. 367, 381, et d'une façon générale, l'opinion soutenue au *Temps* par le correspondant romain de ce journal, M. P. GENTIZON.

Ce sentiment assez général à l'étranger se doublait d'un vif sentiment

et le conditionne et que — disposition trop peu remarquée — il a fait insérer au début du traité politique la déclaration de catholicité de l'Etat italien. Des deux solutions que comportent par suite les Accords du Latran, solution *politique* de la question romaine et solution *religieuse* du problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat italien devons-nous nous borner ici à l'étude de la seule solution politique ?

Non, car il est impossible de les dissocier : le problème à résoudre était, nous le savons, celui même de l'indépendance spirituelle du Saint-Siège. Or, tant dans le *fond* de ce problème (nécessité de cette indépendance spirituelle) que dans son *moyen* de solution, nous ne pouvons laisser à l'écart la solution religieuse. D'une part, en effet la souveraineté territoriale rétablie au profit du Saint-Siège n'est, nous l'avons vu, que la souveraineté territoriale de sa souveraineté spirituelle ; d'autre part et surtout, il faut voir dans la solution religieuse une partie intégrante et même déterminante de la solution politique.

C'est qu'en effet la solution territoriale, nous l'avons déjà noté, est une solution *minima*, moins avantageuse au Saint-Siège que celle qu'il avait rejetée en 1870 comme inacceptable. Cette solution, le pape la déclare maintenant suffisante. Est-ce simplement par lassitude ou pour s'être convaincu de sa suffisance effective ? Non, à vrai dire. Pour l'indépendance du Saint-Siège un aussi petit territoire n'avait, aux yeux de Pie XI, qu'une valeur juridique et morale, qui n'était « suffisante » que si par ailleurs il pouvait se reposer en toute quiétude sur une Italie officiellement respectueuse du Siègne apostolique. Le pape qui tout autant qu'avant

d'inquiétude à l'égard d'une « italianisation » possible de l'Eglise. Tout en se défendant de vouloir utiliser l'idée catholique comme instrument d'expansion de l'italianité dans le Monde, l'opinion italienne montrait des signes certains de cette prétention. V. à cet égard un article remarquable mais très caractéristique de cet état d'esprit cité par le *Temps* du 12 mai 1929, p. 1 et 2.

1929, se sait *en fait* à la merci de l'Italie, lui fait donc confiance (89 *ter*) mais cette confiance, il ne l'accorde qu'à une Italie *catholique et qui restera catholique*, non à l'Etat démo-libéral des hommes du Risorgimento. D'où la volonté de compléter la solution *politique*, la *garantie territoriale*, par une assurance et même un contrôle moral sur la bonne foi de l'Italie présente et future : c'est la solution religieuse qui, indépendamment de sa valeur intrinsèque, apparaît ici comme une *garantie psychologique* de l'indépendance spirituelle du Pontife. La solution de ce problème, de la Question romaine peut donc, de ce point de vue, être considérée comme assise sur une double garantie territoriale et psychologique, celle-ci venant « épauler » la première.

I. *Caractère et portée de la solution politique.* — Quoique présentant par les intérêts qu'elle mettait en jeu un certain caractère « supranational », la Question romaine, nous l'avons vu, n'était pas considérée par les deux parties dans leurs positions ultimes comme internationale quant à l'initiative de la solution et à sa garantie. Le Saint-Siège s'était sur ce point rallié à la thèse italienne qui y voyait une affaire purement « domestique » (90). A cette thèse il était venu sans effort parce que lui-même y trouvait son compte : l'achèvement de la centralisation ecclésiastique, en même temps que la laïcisation des Etats, habitaient le pape à agir par lui seul ; il sait par expérience qu'il n'a pas à compter sur une croisade des Etats ; d'autre part il est le seul et suprême chef de l'Eglise : dans ces conditions il *farà da Se*, et le jour où l'Italie voudra traiter elle n'aura pas à craindre une intervention étrangère. Dans son dernier état la question romaine était donc sans doute une question dépassant en intérêt les limites de l'Italie, « supranationale », comme tout ce qui touche à une église uni-

(89 *ter*) Cette attitude du Saint-Siège est, on le remarquera, parfaitement conforme à l'esprit de la déclaration Gasparri.

(90) V. DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 67 ; PERNOT, *op. cit.*, p. 100.

verselle ; mais elle n'était pas une question « internationale » en ce sens que, *juridiquement*, elle ne mettait en cause que le Vatican et l'Italie. C'était là ce que soutenait notamment dans son fameux article du 13 octobre 1927 le journal officiel du Saint-Siège, l'*Osservatore Romano*. Et la conclusion qu'il en tirait, c'était qu'au lendemain de l'accord il ne resterait aux puissances étrangères qu'à prendre acte dans les formes d'usage de ce que l'Italie aurait fait, d'accord avec le Saint-Siège (91).

A ce moment, ce fut le Saint-Siège qui informa les tierces puissances : c'est le 7 février, nous l'avons vu, que le cardinal Secrétaire d'Etat annonça officiellement pour transmission aux Gouvernements la nouvelle du prochain accord au corps diplomatique.

Quelle fut alors l'attitude des Etats ? Elle fut toute d'approbation : parmi les nombreux télégrammes de félicitations, le premier fut, paraît-il, celui du Gouvernement de la République dont certains avaient voulu attendre une protestation formelle. En outre, le 9 mars, le corps diplomatique vint apporter par la voix de son doyen, M. Magalhaës de Azeredo, ambassadeur du Brésil, les félicitations officielles des nations représentées auprès du Saint-Siège (92). D'accord avec l'Italie pour se contenter d'informer les autres puissances, celui-ci n'avait demandé qu'une adhésion et cette adhésion était éclatante. A défaut de garanties juridiques qu'il ne pouvait « aucunement ni désirer ni accepter », c'était là, remarquait le pape, une « magnifique garantie morale » (93).

Quant à ses caractères théoriques et par opposition

(91) V. DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 131 et suiv. — Au début des négociations en 1926, le Saint-Siège semble toutefois avoir tenté d'exiger de l'Italie l'obligation de rapporter la reconnaissance du nouvel ordre de choses par les puissances étrangères (V. MUSSOLINI, *disc. cit.*, Doc. cath., col. 1559).

(92) V. texte du discours dans Doc. cath., col. 1478 et suiv. — DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 234 et suiv.

(93) V. *Europe nouvelle*, n° cité, p. 885. — Doc. cath., col. 1484. — DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 289 et suiv.

avec la loi des garanties, la solution de la question romaine ainsi réalisée se présente comme une solution *bilatérale et territoriale*.

C'est d'abord une solution *bilatérale* : revenant à la formule d'avant 1870, à la solution amiable désormais possible par suite de l'acceptation du Saint-Siège, l'Italie a traité avec celui-ci d'égal à égal. En s'y décidant en 1926 elle reconnaissait implicitement la souveraineté pontificale par elle niée jusqu'alors (94). Au traité du Latran elle reconnaît expressément cette « souveraineté internationale » qui s'impose à elle parce qu'elle résulte de la souveraineté spirituelle du Pontife omain.

Acte bilatéral conclu entre deux puissances souveraines, le Traité du Latran, nous le verrons, est, à l'inverse de la loi des garanties, régi par le droit international (95), mais cela ne signifie aucunement que la solution qu'il donne de la question romaine comporte une garantie internationale spéciale. Bien au contraire, par opposition à la « solution internationale » que nous avons analysée, le traité du Latran comporte une *solution purement territoriale*.

Celle-ci, le Saint-Siège était parfaitement fondé à la préférer à la solution internationale qui n'en était qu'un succédané. Mais une solution territoriale aussi exiguë n'aurait-elle pas dû comporter l'adjonction d'une garantie internationale par l'accession concomitante ou subséquente de plusieurs autres puissances au Traité du Latran (96) ? Le Saint-Siège semble bien, au début des

(94) Y. DE LA BRIÈRE, *R. D. I. et L. C.*, citée, p. 142. — Dès octobre 1924 d'ailleurs, cette reconnaissance implicite pouvait être considérée comme accomplie : le Conseil des Ministres italien ayant alors décidé que les titres de noblesse conférés par les papes, même après 1870, seraient reconnus par l'Etat italien moyennant un décret royal (DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 53).

(95) Y. DE LA BRIÈRE, *Rev. de D. I. et L. C.*, citée p. 137 et 141. Ce traité semble même être le seul document actuel de la diplomatie pontificale exclusivement relatif à des questions temporelles.

(96) Y. DE LA BRIÈRE, *R. D. I. et L. C.*, citée, p. 140.

négociations, avoir recherché la chose, en vain d'ailleurs (97). Mais, répondant à l'allocution du corps diplomatique, Pie XI, faisant allusion à de possibles garanties juridiques données par les tierces puissances les a, nous l'avons vu, expressément repoussées. Difficile du côté de l'Italie, vu la susceptibilité de celle-ci à l'égard de toute solution ressemblant de près ou de loin à un régime de « capitulations », une telle garantie ne l'était pas moins vis-à-vis des autres Etats : rien ne prouvait que ceux-ci acceptassent de donner leur garantie expresse ou qu'ils ne cherchassent pas à « monnayer » celle-ci contre telle ou telle exigence onéreuse à l'égard du Saint-Siège. D'ailleurs ce système ne semblait pas d'un grand prix : non sans quelque ingratitude envers la France du Second Empire, le pape s'estimait édifié sur l'esprit de croisade des Etats modernes.

Si donc, comme traité bilatéral entre puissances souveraines et régulièrement notifié, le Traité du Latran est un accord international, il consacre en revanche une solution territoriale de la question romaine exclusive de toute garantie des tierces puissances.

Voyons maintenant la portée réelle de la solution : elle est assez faible. Le traité du Latran ne met décidément en cause que le Saint-Siège et l'Italie : encore à ce point de vue, si la solution revêt une grande importance théorique, elle en a assez peu au point de vue pratique car elle se borne à transformer en situation de droit ce qui était déjà une situation de fait. « La loi des garanties, a déclaré, un peu pour les besoins de sa cause il est vrai, M. Mussolini (98), avait créé aux trois quarts une souveraineté *de jure* et pour le reste elle l'avait créée *de facto* ». C'est là, indépendamment de son peu d'intelligibilité juridique, une formule excessive, s'agissant de la loi des garanties en elle-même. Mais si l'on veut dire que le régime issu après 1870-1871, d'une part de cette loi,

(97) V. notamment MUSSOLINI, *disc. cit.*, Doc. cath., col. 1559.

(98) *Exposé des motifs*. Doc. cath., col. 1514-1515. — V. aussi col. 1560.

d'autre part de la résistance du Saint-Siège, aboutissait pour celui-ci à une souveraineté de fait, la formule exprime assez bien la réalité. C'est cette souveraineté de fait qui, à l'égard de l'Italie, est transformée en souveraineté de droit.

Et à l'égard des autres Etats ? Ceux-ci, après 1870, ne prétendaient pas nier la souveraineté du Saint-Siège. Vivant pour la plupart sur cette situation mal définie qui consistait en apparence à reconnaître au pape la personnalité internationale de sa souveraineté temporelle, ils ont purement et simplement persévéré dans leur attitude, estimant qu'au fond les choses n'avaient pas changé. Continuaient-ils d'estimer que la papauté gardait, sinon sa souveraineté territoriale d'avant 1870, du moins une certaine souveraineté territoriale ? Il est bien difficile de le dire : ces Etats eux-mêmes n'ont probablement jamais cherché à préciser la question. Bien qu'il n'aient pas été fâchés parfois de laisser planer un doute sur leur attitude, ils ne semblent pas avoir soutenu les revendications du Saint-Siège. Mais ayant continué à reconnaître la « souveraineté » de celui-ci, leur situation n'est pas modifiée par le traité du Latran qui ne fait qu'ajouter à cette reconnaissance antérieure une justification dont nous aurons à voir l'importance réelle (99).

II. *La solution religieuse comme garantie de la solution politique.* — Consentant sur la solution du problème politique au sacrifice maximum, le pape allait donc faire confiance à l'Italie..., mais en revanche il « tiendrait » l'âme du peuple italien. Tel était pour lui l'esprit de la solution religieuse qui — à l'étonnement des milieux étrangers plutôt fixés sur la solution terri-

(99) Ainsi que le disait le cardinal Gasparri à la fin de sa notification du 7 février au corps diplomatique : « Sa Sainteté est convaincue que les gouvernements qui ont voulu être représentés auprès du Pontife romain lorsque celui-ci était dans un palais dont on lui laissait le simple usage voudront bien plus volontiers l'être encore quand le Pontife romain sera dans son tout petit Etat, souverain libre et indépendant » (Doc. cath., c^o. 1478 ; *Europe nouvelle*, citée, p. 882 ; DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 195, 196).

toriale — accapara l'attention et l'enthousiasme catholiques. Celui-ci devait être d'ailleurs de courte durée : commencée dans les manifestations les plus ardentes, parfois même un peu tapageuses et déplacées, l'application normale des accords s'est achevée dans une réserve hostile de la part du Vatican. C'est qu'au milieu des enthousiasmes s'est soudain réveillé — plus fort et plus vivant que jamais — le conflit antérieur qui, à l'étonnement du Saint-Siège, dressait de nouveau César et Pierre dans leur formidable opposition doctrinale.

« Actuellement, écrivait au lendemain même de l'Accord le correspondant romain du *« Temps »*, M. P. Gentizon (100), nous sommes en pleine lune de miel. Mais demain ? Certes, toutes les hypothèses sont possibles, mais celle qui vient la première à l'esprit est que, dans un prochain avenir peut-être, l'heure des effusions passée, les méthodes, *les doctrines, les morales respectives des deux parties s'affronteront de nouveau...* ». Jugement prophétique.

Le Saint-Siège pensait bien avoir supprimé toute opposition doctrinale : il connaissait, certes, les affirmations d'indépendance de la part de l'Etat moderne, il savait même que l'Etat fasciste qui, sur tout autre point, prétendait rompre de manière éclatante avec la philosophie politique de l'Etat « démo-libéral », avait relevé hardiment au nom de son nationalisme — pas tellement loin de notre nationalisme d'Action Française... — la revendication de primauté de l'Etat moderne. Mais le pape pensait trouver dans les dispositions religieuses une solution pleinement satisfaisante sur tous ces points.

Dans l'esprit de Pie XI, en effet, il résultait de la solution religieuse d'abord la reconnaissance de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège, c'est-à-dire du pouvoir juridique du pape dans le ressort territorial de l'Etat sans aucune supériorité de celui-ci, le souverain

(100) *Temps* du 24 février 1929, p. 1.

pontife étant considéré comme le souverain intérieur des catholiques italiens. Nous aurons à revenir d'un point de vue général sur cette question de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège et du concours des deux souverainetés, spirituelle et temporelle, dans le cadre territorial de l'Etat. Bornons-nous pour le moment à remarquer que si l'on ne nie pas toute réelle valeur juridique au Concordat, ou, ce qui revient à peu près au même, si l'on ne considère pas la reconnaissance de souveraineté spirituelle que l'on peut y voir comme absolument *créatrice* de la part de l'Etat, cette thèse pontificale n'est pas inadmissible.

Mais en outre, la solution religieuse impliquait autre chose aux yeux du pape, précisément parce que le Concordat devait être interprété à la lumière du principe général contenu dans l'article 1^{er} du Traité. Nous savons que cet article — « ranimant » une disposition du Statut constitutionnel de 1848 qui, tombée pratiquement en désuétude, se trouve maintenant placée par son incorporation dans un traité au-dessus même de la constitution du royaume — contient de la part de l'Etat italien une profession expresse de catholicité. En faisant insérer dans le traité cette disposition qui, jusqu'ici, ne s'était rencontrée que dans des actes concordataires, Pie XI semble bien avoir voulu établir entre les deux textes un lien juridique qui subordonne la durée du Traité à celle du Concordat (101).

Cette disposition est d'autant plus remarquable qu'elle répugne de plus en plus à l'Etat moderne qui se proclame plus volontiers « laïque », et qu'elle ne se rencontre pas même dans les concordats récents les plus favorables au Saint-Siège. C'est qu'en effet, si cette disposition doit avoir un sens juridique — et peut-on, de bonne foi, prétendre qu'elle est une formule vide qui n'engage à rien et n'a d'autre sens qu'un sens moral ou historique ? — elle ne peut être qu'extrêmement grave. Elle subor-

(101) V. notamment SALVATORELLI, *op. cit.*, p. 362.

donne légitimement à l'Eglise l'Etat qui la signe. Dans cette affirmation d'obédience Pie XI ne pouvait donc voir que la reconnaissance par l'Etat italien de cette souveraineté inconditionnée de l'Eglise qui se traduit par le « pouvoir indirect » de celle-ci sur l'Etat et l'exercice par elle de la « compétence de la compétence » (102).

Telle semble bien être l'interprétation de la solution religieuse du côté du Saint-Siège. Mais, à l'inverse de la solution politique, cette solution religieuse devait être une création continue : l'avenir seul dirait si les deux parties apporteraient à la pratique de ce régime un état d'esprit identique (103). Or, cette interprétation pontificale fut vite bouleversée par des déclarations et manifestations qui, du côté italien, dénotaient une interprétation tout opposée. Nous ne pouvons entrer ici dans le détail de cette renaissance du grave conflit théorique entre les deux pouvoirs (104) : bornons-nous à montrer combien ces événements viennent à l'encontre de l'interprétation pontificale. D'une façon générale les déclara-

(102) *Id. ibid.*, p. 359 *in fine*.

(103) C'est ce que le pape lui-même — dans ce premier moment où il ne voyait, on peut le dire, que le concordat — semble avoir compris puisqu'à plusieurs reprises il a insisté sur ce point qu'il restait à faire l'application « loyale » de ce qui avait été convenu (V. allocut. citée, Doc. cath., col. 1489, 1491, 1492).

(104) — Le début du conflit est le discours du Duce à la Chambre italienne (13 mai 1929) auquel Pie XI répondit dès le lendemain dans une allocution adressée aux professeurs et élèves du collège de Mondragone. Devant l'intensité de l'émotion M. Mussolini battit en retraite — mais d'une façon que le Saint-Siège jugea très insuffisante — dans son discours au Sénat (25 mai). Le 30 mai, les discussions au Parlement étant terminées et les projets votés — à la veille de l'échange des ratifications — le pape estima nécessaire de relever dans une lettre au cardinal Gasparri les points les plus gravement litigieux en formulant des protestations formelles.

Il est d'ailleurs très curieux de voir qu'une certaine presse fasciste n'hésite pas à défendre M. Mussolini de la même façon... que les légistes soutenaient contre le pape l'indépendance du roi au temporel : en voyant en lui l'« homme de la Providence », dont le pape n'a pas à discuter les actes parce que son droit est en quelque sorte d'origine directement divine ! (V. à cet égard le passage très caractéristique de *l'Impero*, cité dans le *Temps* du 8 juin 1929).

rations de M. Mussolini ne peuvent laisser aucun doute sur sa conception radicalement « utilitaire » de l'idée religieuse : ce n'est pour lui qu'un moyen de gouvernement ou à tout le moins de discipline sociale au service des destinées italiennes : il a donc entendu faire de l'Eglise une servante, non une maîtresse, et l'on sent aisément les conséquences d'une telle conception dans le cas de conflit entre la foi catholique et l'idéal « éthique » du Fascisme. Or, c'est déjà là — indépendamment de certaines intempérances de langage, de ce parfum de Renanisme et de Nietzchéisme que l'on respire dans ses discours — quelque chose de directement contraire au caractère catholique de l'Etat italien. L'article 1^{er} du Traité ne semble pas avoir pour lui un sens très précis et très « juridique »...

Et dans sa conception du Concordat le Duce va de négation en négation. Certes il ne semble pas vouloir s'abaisser à résorber les « avantages substantiels » concédés à l'Eglise d'Italie ; mais dans son grand discours du 15 mai qui a rallumé le conflit, il nie formellement la souveraineté du pape dans le cadre territorial de l'Etat (104 bis) ; il rejette formellement tout « pouvoir indirect » ; enfin, loin de reconnaître à l'Eglise le dernier mot dans le conflit de compétence, c'est sa propre prétention à la « compétence de la compétence » qui s'affirme dans des matières mixtes particulièrement brûlantes comme celle de l'éducation de la jeunesse.

Quant au lien de droit entre le Traité et le Concordat, la position du Duce semble ici encore différente de celle du Saint-Siège, ainsi que nous aurons l'occasion de le voir en discutant ce point dans son aspect juridique.

(104 bis) « Dans l'Etat l'Eglise n'est pas souveraine, elle n'est même pas libre. Elle n'est pas souveraine parce que dans ses institutions et dans ses hommes elle est soumise aux lois générales de l'Etat et de plus, aux clauses spéciales du Concordat » (*Disc. cit.*, col. 1535),

De même en ce qui concerne le caractère catholique de l'Etat italien (art. 1^{er} du traité) et le caractère sacré de Rome (art. 1^{er} du concordat) le Duce a donné du texte des Accords une interprétation *déconcertante* (*V. disc. cit.* Doc. cath., col. 1567 et 1571).

On ne saurait donc nier — malgré l'apaisement momentané du conflit — que l'opposition entre les thèses des deux parties est en somme absolue. En dépit de sa profession et de son affirmation de catholicité — qui ont surtout pour but de l'opposer à l'Etat « démolibéral » — l'Etat fasciste semble bien rester en pratique comme celui-ci, un Etat « laïque (105).

(105) Mieux même, à la formule des hommes du Démolibéralisme, « libres religions dans l'Etat souverain », le Duce, qui veut bien connaître les Eglises pour s'en servir, substituerait plutôt la formule « religions soumises dans l'Etat souverain ».

Pie XI semble donc en somme avoir, au moins en partie, méconnu les véritables tendances du Fascisme et du Duce. Peut-être, il est vrai, s'il avait comparé à ses demandes initiales les avantages effectivement obtenus — même dans le concordat — se serait-il moins facilement abusé sur l'importance de l'accord. Nous visons ici les révélations contenues dans le livre récent « Date a Cesàre », lequel — qui n'est que l'exposé fidèle des thèses soutenues par le Duce — vient d'être l'objet d'une mise à l'Index (*V. Temps* du 28 janvier 1930).

DEUXIÈME PARTIE

Etude juridique de la situation du Saint-Siège

TITRE PREMIER

La situation de la papauté au point de vue interne

La situation du Saint-Siège ne sera normalement dans l'ordre international que la traduction de sa situation interne : la « souveraineté internationale », nous l'avons dit n'est que le reflet extérieur de la souveraineté, en elle-même ; le Saint-Siège n'en sera investi que si en lui-même il est déjà souverain. Quelle est à cet égard sa situation ? Il nous faut immédiatement distinguer entre les diverses périodes qui ont marqué l'évolution du « pouvoir temporel » des papes.

C'est qu'en effet, par suite de l'existence de celui-ci le problème de la souveraineté pontificale s'est longtemps posé sous un jour arbitrairement simplifié. Aux yeux des juristes laïques le « domaine temporel » était un véritable Etat et le pape en était souverain comme Chef de l'Etat pontifical. Mais en 1870 cette vue simpliste cesse d'être possible : l'Etat pontifical disparaît malgré de vaines controverses et son succédané, la loi des garanties doublée de la résistance pontificale, n'est pas cette souveraineté territoriale familière et même exclusive aux yeux des juristes. En présence d'une institution qui subsiste la disparition du mol oreiller de paresse où l'on s'était jusqu'alors reposé rend inévitable l'examen du problème de fond.

Celui-ci est donc posé en pleine lumière à partir de 1870-71 : désormais c'est une institution purement spirituelle, toute différente des Etats, qu'il s'agit de définir. Or le droit est à ce moment conçu de façon incontestée comme une pure construction étatique : va-t-il faire place à une institution antérieure à l'Etat, différente de lui et, qui plus est, opposée à lui puisque c'est contre elle que l'Etat s'est développé ? Peut-on admettre que le Saint-Siège, en sa seule qualité de pouvoir religieux est encore souverain ? C'est là soulever tout le problème de la notion de souveraineté et de pouvoir étatique : la souveraineté est-elle concevable en dehors de l'Etat ? si oui, comment peuvent coexister plusieurs souverainetés ? peut-on concevoir une souveraineté spirituelle à but religieux ? si oui, le Saint-Siège la possède-t-il ? Et c'est une sorte de révolution juridique.

Sur ces entrefaites, aux Accords du Latran, le Saint-Siège voit rétablir sa souveraineté territoriale, souveraineté symbolique en tant qu'elle manifeste l'indépendance pontificale et qu'elle atteste son caractère d'institution juridique. Dans quelle mesure sommes-nous replacés dans la situation antérieure à la chute du « pouvoir temporel » ? — pour autant qu'il serait utile de revenir à cette situation arbitraire et paresseuse qui, dès avant 1870, n'en imposait sérieusement à personne — c'est là ce que nous aurons à rechercher.

Notre développement comportera donc tout naturellement trois chapitres :

CHAPITRE I^{er} : *La souveraineté territoriale du Saint-Siège et sa disparition.*

CHAPITRE II : *Le problème de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège.*

CHAPITRE III : *Le rétablissement de la souveraineté territoriale du Saint-Siège.*

CHAPITRE PREMIER

La souveraineté territoriale du Saint-Siège et sa disparition

PREMIÈRE SECTION

Le double caractère du pape avant 1870 et l'Etat pontifical

§ 1^{er}. — *La situation du Pape et le caractère de son domaine temporel d'après la théorie canonique*

I. *Théorie de la souveraineté religieuse.* — Comment avant 1870, le pape considérait-il sa situation temporelle ? Chef spirituel, il jugeait en chef spirituel pour lequel le point de vue religieux domine tout et dont la situation voulue et précisée par Dieu lui-même revêt un caractère d'unité et de permanence contre lequel aucune affirmation différente ne saurait s'élever. En face de l'Etat qui juge naturellement de son point de vue, le pape juge donc d'un point de vue tout différent et qui, parce qu'il est aussi absolu est dès lors opposé au premier. Quant à son pouvoir spirituel, nous l'avons vu s'estimer souverain et bien plus — quelque voilée que soit parfois son affirmation —, concevoir sa souveraineté comme « suprême » par rapport à celle de l'Etat, ce qui revient à s'affirmer le seul souverain.

Dans un tel état d'esprit et même quand il s'agit de s'intégrer dans le droit humain, comment veut-on que le pape se considère ? Il est pape, c'est-à-dire pontife, uniquement et exclusivement pontife (1). Son pouvoir temporel ? ce n'est qu'un *accessoire* — quoique par ail-

(1) V. notamment PRÉDELIÈVRE, *op. et loc. cit.*

leurs moyen nécessaire (2), irremplaçable parce que voulu par Dieu lui-même — *de sa fonction religieuse*. Les territoires relevant du Saint-Siège sont un *domaine* concédé à l'Eglise par un dessein particulier de la Divine Providence pour assurer au pontife la pleine indépendance. Ce domaine existe donc dans l'intérêt du monde catholique (3), les Etats catholiques ayant par suite le droit et le devoir de le respecter et d'en assurer le respect envers et contre tous. Alors qu'un Etat ordinaire — sans même lui donner pour base la souveraineté nationale et le droit de libre disposition populaire — n'existe incontestablement que dans l'intérêt de ses ressortissants, le pouvoir temporel des papes n'existait pas dans l'intérêt de ses habitants : « ou la souveraineté temporelle disait-on, n'a pas de raison d'être et les puissances catholiques en la créant et la maintenant se sont trompées, ou bien *les intérêts supérieurs qui ont amené cette création dominant ici tous les autres intérêts...* » (4). De là les demandes réitérées des papes contre les attaques portées à la souveraineté temporelle et les diverses interventions étrangères pour la protéger ou la rétablir, même contre le peuple romain — telle l'intervention française de 1849 (5).

De là aussi le caractère même de l'administration pontificale : le pape gouvernait ses possessions territo-

(2) Nous avons vu *supra* cette conception du pouvoir temporel d'après Léon XIII. V. la même thèse d'après Pie XI (encyclique du 23 décembre 1922) : DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 40, 41 ; v. en outre DESPAGNET, *op. cit.*, § 150.

(3) V. notamment l'une des premières protestations de Pie XI (encyclique du 19 janvier 1860) : « le pouvoir civil de l'Eglise romaine, avec ses possessions temporelles et ses droits, appartient à l'Univers catholique tout entier » (GUSTINE, *op. cit.*, p. 5). V. aussi allocution pontificale du 23 mars 1862 (*id. ibid.*, p. 14) et déclaration au consistoire du 9 juin 1862 (*Acta sanctæ sedis*).

(4) Mgr DUPANLOUP, *La souveraineté pontificale*, n° 52.

(5) Ceci indépendamment du principe de légitimité monarchique. A l'égard de l'Italie le pape a, en effet, toujours protesté contre l'identification de ses revendications territoriales à celles des autres princes italiens dépossédés.

riales moins en chef d'Etat qu'en souverain pontife ; l'administration avait un caractère absolument théocratique ; les lois civiles, criminelles et politiques étaient dominées par la religion (6).

De là enfin l'inaliénabilité de ce domaine, inaliénabilité jurée par les papes et les cardinaux (7) qui s'engageaient à défendre toute usurpation, tout envahissement du territoire de l'Eglise, non seulement par l'arme spirituelle de l'excommunication, mais encore par la force matérielle que le Saint-Siège avait à sa disposition (8).

II. *Appréciation critique.* — Au moins en tant qu'elle niait au pouvoir temporel tout caractère étatique, cette théorie canonique devait tout naturellement être repoussée par les juristes laïques. Que le pape vît dans ce pouvoir une garantie de son pouvoir spirituel, passe encore — mais qu'il n'y vît que cette garantie, c'était chose abusive. Alors que pour lui le domaine temporel était principalement et même essentiellement le moyen de son indépendance, les auteurs laïques ne pouvaient tout au plus lui reconnaître ce caractère qu'à titre

(6) « Pour remplir diverses fonctions publiques il fallait produire des certificats de baptême et de communion, prouver qu'on n'était pas enfant naturel, etc. ; pour voter aux élections communales, présenter un certificat de bonne conduite politique et religieuse délivré par le curé du canton. La surveillance de la haute police emportait pour l'individu qu'elle atteignait l'obligation de se confesser une fois par semaine et de faire chaque année une retraite de trois jours dans un couvent désigné par l'autorité. Toute l'administration appartenait au haut clergé et en dépit des efforts faits par les puissances pour la séculariser, les fonctions, comme les traitements les plus élevés furent toujours occupées par des ecclésiastiques » (PIÉDELIÈVRE, *op. cit.*, p. 555. V. aussi BOMPARD, *op. cit.*, p. 82).

(7) Le souverain pontife, pas plus que le sacré-collège, ne pouvaient en effet renoncer au pouvoir temporel (réponse du cardinal Antonelli au gouvernement français le 18 janvier 1862, citée par GUSTINE, *op. cit.*, p. 14).

(8) SYLLABUS, *Propos. XXIV.* — Toutes les fois que le territoire pontifical fut envahi (en 1809 comme en 1870) l'excommunication fut lancée contre le souverain envahisseur. Ici encore le pape ne distinguait pas rigoureusement entre les deux pouvoirs, temporel et spirituel.

accessoire. Tout était en effet une question d'interprétation et les points de vue n'étaient pas les mêmes.

Mais — c'est un point qui n'a pas été assez mis en lumière — ces négations de la théorie pontificale n'en sont pas une réfutation : s'agissant de conceptions théologiques, métaphysiques, elles sont par là même exclusives de toute réfutation — comme de toutes démonstrations rationnelles. Chacune des deux parties a raison en somme puisqu'elles discutent dans des plans différents, l'une dans le plan humain, l'autre dans le plan théologique (9). La difficulté, qui reste d'ailleurs entière, n'apparaît que dans le problème de la prééminence de tel ou tel de ces plans : à cet égard la situation de l'Etat laïque moderne est évidemment toute différente de celle de l'Etat chrétien du ^{xiii}^e siècle qui devait forcément admettre le point de vue de l'Eglise.

Or du point de vue laïque la thèse ecclésiastique était juridiquement indéfendable : il était impossible de voir dans le domaine temporel des papes une propriété de l'Eglise, envisagée comme collectivité religieuse formée des fidèles du monde entier et conférée au Saint-Siège qui l'eût administré souverainement. En effet, comme le dira M. Despagne dans un raisonnement très caractéristique de l'attitude des juristes étatistes qui discutent toujours en fonction du droit créé par l'Etat, seul groupement nécessaire, et pour lesquels par conséquent l'Eglise n'apparaît que courbée sous les normes étatiques, « si l'Eglise n' (est) qu'une simple association elle

(9) Il y a là quelque chose de tout à fait analogue à la question de la source ou de l'origine du pouvoir politique sur laquelle les théories démocratiques de la souveraineté nationale ont été considérées pendant un temps comme ayant réfuté les théories du droit divin. Il n'en est rien au contraire, ainsi que l'a bien montré M. Duguit ; ces théories se meuvent en effet dans des plans différents, quoique tous deux d'ordre métaphysique, de sorte que ni les uns ni les autres, — et, nous le dirions volontiers, pas même la théorie « positiviste » de M. Duguit lui-même — ne sont susceptibles de démonstrations rationnelles puisqu'elles procèdent toutes de postulats indémontrables (V. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., t. 1^{er}, 1921, p. 408 et suiv.).

(peut) sans doute avoir des propriétés privées, mais ces propriétés (doivent) être reconnues par la loi et soumises à l'autorité des gouvernements sur le territoire desquels elles (sont) situées, conformément à la règle du droit commun. Si au contraire l'Eglise (doit) être regardée comme un Etat, admise dans cette qualité dans le concert international, ce qui a toujours été sa prétention elle ne (peut) comme tout Etat invoquer sur son territoire qu'un droit de souveraineté, non de propriété... » et de ce fait le même auteur, après M. Bompard (*op. cit.*) tirait cette conséquence extrêmement caractéristique de son état d'esprit que « ... le pape, loin d'être l'administrateur d'un domaine qu'il gérât en son nom, n'était, comme tout souverain, que le représentant du peuple qu'il gouvernait » (10).

§ 2. — *La situation du pape et le caractère juridique du pouvoir temporel d'après les juristes laïques.*

I. *Théorie de la souveraineté étatique.* — Les juristes laïques considéraient, nous l'avons vu, les choses d'un point de vue tout différent du point de vue ecclésiastique : pour eux le domaine temporel du pape est un Etat comme les autres et le pape un monarque ordinaire. Dans la personne de celui-ci ils distinguent donc soigneusement le chef d'Etat du chef religieux pour ne connaître juridiquement que celui-là. C'est qu'aussi bien c'est dans le but d'expliquer et de limiter la place du Saint-Siège dans le droit des gens que ces auteurs ont eu recours à cette explication qui d'ailleurs cadrerait dans une certaine mesure avec la réalité. Ils étaient ainsi fidèles à la méthode juridique qui, devant une institution nouvelle, cherche à l'intégrer dans une catégorie connue

(10) DESPAGNET, *op. cit.*, p. 142. En ce qui concerne l'inaliénabilité alléguée par le Saint-Siège, les juristes étatistes prétendaient à une réfutation (?) analogue : V. PRÉDELINÈRE, *op. cit.*, p. 556, 557.

en vue de lui appliquer d'une façon générale les règles de cette catégorie.

Aux yeux des juristes le « domaine temporel », l'Etat pontifical, était un Etat ordinaire. Du point de vue politico-social d'abord, *substratum* nécessaire de toute construction juridique, il y avait incontestablement un Etat véritable car les trois éléments dans lesquels on s'accorde à analyser la notion d'Etat : un territoire, une collectivité humaine et un gouvernement (11) s'y rencontraient évidemment. Même après les réductions de 1859-1860, les 12 000 km. soumis à l'autorité pontificale comptaient en 1869, 723.800 habitants et présentaient par ailleurs toutes les caractéristiques d'un Etat quelconque. Du simple point de vue du droit interne le chef de cet Etat, qui était en même temps le chef de l'Eglise romaine apparaissait comme un véritable « souverain » avec tous les attributs et prérogatives des autres chefs d'Etat (12).

Du point de vue purement juridique l'Etat pontifical apparaissait comme une personne juridique souveraine. Si l'on voit dans l'Etat la personnification juridique de la nation, il était la personnification juridique de la collectivité nationale vivant sur le territoire pontifical. Comme tout autre Etat il était souverain c'est-à-dire investi d'une autorité suprême et indépendante dans les limites de sa compétence laquelle est en principe une compétence territoriale.

Et cette considération du pouvoir temporel comme un Etat suffisait aux juristes laïques qui refusaient d'y voir autre chose qu'un Etat ordinaire. Certains d'entre eux en tiraient même cette conséquence — par ailleurs logique avec leur conception générale du droit public —

(11) V. notamment : KARL STRUPP, *op. cit.*, 1927, p. 48. — La définition de l'Etat donnée par M. Duguit (*Traité cité*, p. 393 et suiv.; *Manuel cit.* n° 8, p. 14) s'en tient de même à ces trois éléments essentiels.

(12) V. notamment les conclusions du Procureur général Baudouin dans l'affaire du drapeau pontifical sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. *Journal des Parquets*, 1911, n°s 5, 6 ; 1^{re} partie *passim*.

que l'Etat pontifical comme tout autre avait pour fondement la « souveraineté nationale », Dès lors, en vertu tout à la fois de cette « souveraineté nationale » en elle-même et de ce « principe des nationalités » plus exactement appelé aujourd'hui « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », qui en est l'aspect externe, les populations de cet Etat avaient le droit strict de modifier selon leurs aspirations la forme de leur gouvernement, de le changer même si tel était leur désir, enfin bien évidemment de s'agréger à l'Etat de leur choix, au Royaume d'Italie. C'est en effet la thèse que celui-ci dressa constamment entre 1859 et 1870 devant l'« intervention » de l'Europe aux côtés du pape contre ses sujets romains. Par opposition à la thèse pontificale qui sacrifiait délibérément la situation de ceux-ci à la « fin idéale » de l'indépendance du Saint-Siège et de l'Eglise, aux droits de l'ensemble du monde catholique — et reconnaissait par là même aux diverses nations le droit d'assurer le maintien de cet état de choses — cette théorie des juristes interdisait au contraire aux puissances étrangères au nom du principe de « non intervention » toute opposition au droit de libre disposition du peuple romain. « Les habitants des Etats pontificaux, écrira notamment Despagnet, ne peuvent pas être la matière inerte, malléable à merci pour la satisfaction des consciences des catholiques » (13).

Ces conséquences d'ailleurs n'étaient pas unanimement admises pas plus que les principes qui en étaient les bases, la souveraineté nationale d'une part, le principe des nationalités et le droit de libre disposition de l'autre qui soulevèrent de façon générale de longues résistances. Mais la diplomatie française, même au temps où elle « intervenait » pour soutenir les prétentions du Saint-Siège, n'a jamais cessé d'analyser la situation de ses possessions territoriales comme étant celles d'un Etat ;

(13) DESPAGNET, *op. et loc. cit.* — V. aussi PIÉDELIÈVRE, *op. cit.*, p. 357.

et, nous le verrons, c'est à la condition juridique de chef d'Etat qu'elle ramenait volontiers la condition internationale du pape. Au contraire, sans parler des conséquences tirées de la souveraineté nationale et du droit de libre disposition, principes tout à fait en contradiction avec l'ancienne théorie monarchique de l'Etat, le Saint-Siège repoussa toujours cette assimilation de son domaine temporel à un Etat ordinaire.

II. *Appréciation critique et caractères sui generis de l'Etat pontifical en tant qu'Etat de l'Eglise.* — Cette considération du « pouvoir temporel » des papes comme un Etat et comme un Etat ordinaire était certes commode et légitime : il était, nous le verrons, commode pour l'accès du pape au droit international de voir en lui le chef de l'Etat pontifical ; il était d'autre part parfaitement légitime de considérer comme un Etat le domaine temporel. Sans même discuter le principe de la nécessaire indépendance pontificale et même de sa garantie territoriale, il y avait tout de même une simple question de fait, une question de mesure : ne pouvait-on pas considérer comme un moyen pour le développement de la collectivité humaine qui vivait sur son territoire — c'est-à-dire comme un véritable Etat — un domaine temporel aussi étendu ?

Mais il fallait tout de même reconnaître que cette analyse juridique, poussée à l'extrême, s'écartait de la réalité et la déformait : l'Etat romain était en effet l'Etat du Pape, du chef de l'Eglise catholique et cela entraînait pour lui des caractères particuliers : comme tous les autres Etats il était le moyen de développement politique de la collectivité nationale qu'il personnifiait, il avait un « but étatique ». Mais en même temps il était le moyen d'indépendance d'une institution qui le dépassait et trouvait ainsi sa fin hors de lui-même. C'était même là, nous l'avons vu, le caractère que la théorie pontificale trouvait primordial et même essentiel, ce qui était excessif. Mais en ce sens, influencé par

l'Eglise catholique à laquelle il était lié un peu comme le « bénéfice » d'autrefois à la fonction ecclésiastique, l'Etat Pontifical était un Etat *sui generis* : son chef était le chef de l'Eglise ; son gouvernement n'apparaissait pas très distinct du Saint-Siège, organe central de l'Eglise universelle ; en ce qui concerne ses ressortissants la coexistence sur eux du double pouvoir religieux et civique exercé par la même autorité aboutissait à un régime de théocratie qui n'est pas une des moindres causes du détachement de l'Europe à l'égard du pouvoir temporel.

C'est qu'aussi bien la distinction établie par les juristes laïques entre le pape chef d'Etat — que seul, nous le savons, ils voulaient connaître — et le pape chef religieux dont le pouvoir spirituel était extrajuridique, était une vue de l'esprit qui, dans sa prétention à isoler les deux qualités, déformait la réalité. Indissolublement unies, ces deux qualités se pénétraient l'une l'autre (14) ainsi que nous le verrons clairement dans l'étude de la situation internationale de la papauté où la qualité de chef religieux, bien qu'extrajuridique, apparaissait comme élément perturbateur dans la personnalité internationale étatique du pape.

Mais du point de vue interne qui nous occupe seul ici, constatons qu'avant 1870 le pape était incontestablement un souverain, parce qu'il était le chef d'un Etat complet et véritable. Il avait donc une qualité juridique précise, indépendamment de sa situation de « Souverain Pontife ».

DEUXIÈME SECTION

La disparition de l'Etat Pontifical et de la souveraineté temporelle du Saint-Siège

Le 20 décembre 1870 l'Italie, nous le savons, occupe Rome et, quoiqu'avec une certaine hésitation calculée,

(14) FAUCHILLE, *op. cit.*, I, 1^{re} partie, p. 729.

proclame bientôt sa volonté d'annexer purement et simplement les derniers vestiges du pouvoir temporel des papes. Mais en face de cette volonté le Saint-Siège dénonce l'« usurpation » commise et réserve ses « droits ». Devant ces prétentions contradictoires nous devons donc rechercher — du strict point de vue interne ici — si le pape est encore un souverain territorial.

On avait déjà vu dans le passé disparaître des Etats : le souvenir du Hanovre, annexé en 1866 par la Prusse, était même tout récent ; bien mieux, l'unité italienne avait déjà effacé de la carte européenne le Royaume des Deux Siciles, les Duchés de Toscane, Parme et Modène jusqu'alors indépendants. Mais la situation qui nous occupe était très particulière pour deux raisons : en premier lieu l'Etat Pontifical n'était, qu'on le veuille ou non, que l'accessoire d'un pouvoir spirituel qui lui subsiste ; en second lieu, ce pouvoir spirituel, réfugié dans une partie inviolée de son ancien territoire, s'y mure dans une attitude protestataire — ce qui est la meilleure preuve de son indépendance à l'égard du vainqueur — et, fait digne de remarque, celui-ci ne fait rien pour mettre fin à cette prétention qui s'oppose à la sienne.

Voyons en premier lieu l'opposition des deux parties ; nous rechercherons ensuite ce qu'il en faut penser.

§ 1^{er}. — *Les positions juridiques des deux parties* (15)

I. *La thèse italienne*. — La position de l'Italie est nette et catégorique : après 1870 il n'y a plus d'Etat pontifical. Celui-ci a disparu parce qu'en vertu d'un

(15) Déjà en 1860 l'annexion partielle de l'Etat pontifical avait fait apparaître cette opposition des deux thèses, l'Italie prétendant avoir acquis un droit nouveau, le Saint-Siège estimant avoir conservé le sien.

La théorie juridique de la *disparition* de l'Etat est naturellement l'inverse de la théorie de sa *naissance*. Celle-ci est un fait *historique* ou plus exactement *sociologique* et le fait est antérieur au droit (STRUPP, *op. cit.*;

titre juridique valable il a été annexé et — point que nous aurons à préciser par la suite par opposition à une certaine thèse pontificale — annexé intégralement. Cette annexion qui s'ajoute à la suite des incorporations qui, depuis 1859-60, ont donné naissance au Royaume d'Italie, résulte d'un double titre : d'abord d'un acte de conquête, de la destruction de l'Etat pontifical par la *debellatio* qui, au 20 septembre, a manifesté à l'évidence l'impossibilité où les troupes pontificales étaient de résister aux troupes italiennes et a entraîné l'arrêt du fonctionnement de cet Etat ; ensuite, des résultats favorables du plébiscite du 2 octobre.

Il y a bien là, en effet, un double titre : d'une part, la conquête est incontestablement un procédé d'acquisition de la souveraineté, admis par le droit international de l'époque. D'autre part l'Italie, qui s'était toujours prévalu du nouveau droit des peuples, de la conception volontariste de la nation, a légitimé sa conquête par le plébiscite. Sur le terrain du droit classique et positif comme sur celui du droit international de l'avenir elle était donc en règle ; elle était juridiquement fondée à décréter le 9 octobre l'annexion de l'ancien Etat pontifical et à notifier celle-ci le 18, aux puissances.

Ultérieurement, le Saint-Siège continue bien d'exister : c'est que l'Italie n'a jamais prétendu supprimer le pouvoir spirituel ; elle n'a détruit que le pouvoir temporel. Et la non occupation du Vatican n'est qu'un acte de pure tolérance de sa part où l'on ne saurait voir aucune abdication de la souveraineté italienne.

II. La thèse pontificale. — Celle-ci — qui présente

p. 48). L'Etat existe en fait dès que sont réunis les trois éléments constitutifs de la notion d'Etat (STRUPP, *op. et loc. cit.* ; LIZST, *op. cit.*, p. 48 également). Au contraire, dès qu'il y a disparition d'un de ces éléments de fait, il y a disparition en droit et en fait, de l'Etat considéré.

Tout revient donc à savoir si, dans le cas qui nous occupe, il y a eu disparition d'un ou de plusieurs éléments constitutifs de l'Etat pontifical. Pour l'Italie, il y a, de la façon la plus nette, disparition de deux au moins de ces éléments : le territoire et la population.

beaucoup plus de flottement que la thèse italienne — a son origine (16) dans la protestation du cardinal Antonelli immédiatement après la prise de Rome : l'« occupation » italienne était nulle et de nul effet. « Elle ne peut, disait la note, porter aucun préjudice aux droits incontestables et légitimes de domaine et de possession, soit du Saint-Père, soit de ses successeurs à perpétuité et si la force contrarie l'exercice de ces droits Sa Sainteté entend les conserver intacts pour en reprendre avec le temps la possession réelle » (17). Et le 11 septembre 1882 le cardinal Jacobini, secrétaire d'Etat, déclarait encore que le pape « était resté de droit le souverain de Rome et de tous les Etats pontificaux... » (18).

Dans l'esprit du pontife cette thèse se justifiait naturellement avant tout du point de vue du *droit divin*, au nom de la constitution divine du pouvoir temporel. Mais même du point de vue laïque l'acte de l'Italie serait condamnable au nom du principe de légitimité monarchique, tout comme les annexions des Deux Siciles ou de la Toscane ; le principe du droit des peuples à la base de l'unité italienne a, en effet, toujours été repoussé par le Saint-Siège avec toute la théorie de la souveraineté nationale.

Cette thèse du cardinal Jacobini, restée théoriquement celle de la Papauté jusqu'aux Accords du Latran, a été soutenue d'un point de vue plus précisément juridique par le marquis d'Olivart, ancien professeur à l'Université de Madrid (19). Cet auteur s'appuie sur l'absence de tout traité de paix entre les parties — ce qui rendrait les hostilités toujours juridiquement possibles — et sur le non anéantissement du Saint-Siège par la

(16) Indépendamment des premières protestations après l'annexion partielle de 1860.

(17) V. GUSTINE, *op. cit.*, p. 58.

(18) V. VERGNES, *op. cit.*, p. 173. V. aussi Arch. Diplom., 1880-83, t. V, p. 326.

(19) « Le pape, les Etats de l'Eglise et l'Italie, essai juridique sur l'état actuel de la question romaine », 1897, p. 37 et suiv.

prétendue conquête. On ne peut donc voir dans la domination italienne sur les Etats pontificaux qu'un fait d'occupation militaire qui s'exerce en dehors de la petite parcelle vaticane. De la sorte, le pape posséderait : 1^o la souveraineté *de droit* sur les territoires occupés d'abord par le Royaume de Sardaigne, ensuite par l'Italie de 1859 à 1870 ; 2^o la souveraineté *de fait et de droit* sur tout ce qui n'est pas occupé hostilement par l'Italie (Vatican et *Cité léonine*, bien que, pour celle-ci, l'exercice de la souveraineté soit le fait de l'Italie, de la même façon en somme que l'Autriche-Hongrie occupait, au même moment, la Bosnie-Herzégovine sous l'empire de l'article 25 du Traité de Berlin). Quant au Vatican, la souveraineté de droit et de fait continuait à être exercée par le Saint-Siège lui-même.

Le marquis d'Olivart, après le cardinal Jacobini (20) introduisait donc une distinction dans la situation du Saint-Siège. Il condamnait d'une façon générale l'acte de l'Italie au nom du droit divin et de la légitimité. Mais à tout le moins prétendait-il que du point de vue du droit positif lui-même le pape avait conservé l'entière souveraineté sur la partie, d'ailleurs infime, de ses domaines où l'autorité italienne n'était pas venue matériellement la supplanter. D'après cette théorie que l'on peut appeler la théorie de la *survivance partielle de l'Etat pontifical* (21),

(20) OLIVART, *op. cit.*, p. 50. — Dans sa note du 11 septembre 1882 déjà citée le cardinal Jacobini ajoutait déjà que le pape restait « ... de droit comme de *de facto* souverain sur le territoire du Vatican qui, pendant ces douze années, n'a jamais été atteint, non par le fait du gouvernement, mais à cause de la résistance armée, à cause de la protestation du maître légitime, à cause du *veto* de toute l'Europe ».

(21) Sous cette forme la thèse pontificale a été admise par un certain nombre d'auteurs. V. notamment — en tenant compte toutefois que certains d'entre eux n'admettent que la survivance d'une pure souveraineté *de fait*, ce qui réduit beaucoup l'intérêt de leur adhésion — SODERINI, *La sovranità del papa...* *Rassegna italiana* (25 avril 1899) ; RESCH, *Das Volkesrecht der hustigen Staatenwelt*, p. 140 ; IMBART LATOUR, *op. cit.*, p. 29, 122 et suiv. ; M^e HÉMAR, *Plaidoirie devant le tribunal de Montdidier* (aff. du Plessis-Bellière), *Gaz. des trib.*, 30 décembre 1891 ; COTELLE, *Rapp. à la Cour de cassation française* (même affaire) : FLAISCHLEN,

les événements de 1870 n'auraient donc juridiquement rien changé à l'état de choses antérieur puisque l'Etat pontifical subsistait. Le pouvoir temporel du pape pouvait bien être momentanément comprimé par l'Italie, il n'avait pas été supprimé, et dans la petite parcelle vaticane il demeurait intact, prêt à se détendre comme un ressort qui revient à sa position primitive pour recouvrir de nouveau, après le reflux de la force italienne, l'ensemble de son ancien domaine.

Comment se justifiait cette thèse ? D'abord par ce fait que la volonté d'annexion intégrale demeurait douteuse du côté italien (on faisait valoir à cet égard, outre les notes des 29 août et 8 septembre, l'exclusion de la Cité léonine dans la convention de capitulation) ; ensuite, par cet autre fait à lui seul suffisant que, même en supposant une volonté italienne certaine, cette volonté s'était heurtée à une impossibilité juridique, notamment à ce *veto* de l'Europe dont parlait le cardinal Jacobini. Des engagements de l'Italie comme de l'attitude des puissances serait issue à la charge de la première une obligation internationale de ne pas annexer le territoire pontifical, obligation qui, par la suite n'aurait pas été détruite ou modifiée par des actes internationaux de l'Italie, en particulier par la note du 18 octobre et la loi des garanties (22).

§ 2. — *Appréciation critique de ces thèses et conclusion pratique*

I. *Critique des deux thèses dans leur principe.* — Eliminons tout d'abord de la thèse italienne comme de la

R. D. I. et L. C., 1904, 2^e s. t. VI, p. 85 ; Mgr GIOBBO, *Cours de diplomatie ecclésiastique à l'usage de l'Académie des Nobles ecclésiastiques*, Rome 1899).

(22) ANZILOTTI, *Cours de droit international*, trad. Gidel, Paris, 1929, p. 145, 146. — V. aussi dans VERGNES (*op. cit.*, p. 173 à 175) quelques-uns des arguments supplémentaires — d'ailleurs terriblement vieilliss et extrêmement peu pertinents — invoqués par les auteurs qui se rattachent à ce système.

thèse pontificale un certain nombre d'éléments idéologiques qui n'ont pas de place dans une discussion positive.

Rejetons, dans la thèse italienne, le fondement nationalitaire dans lequel l'Italie voulait voir la justification de sa conquête : le principe des nationalités et le droit des peuples ont été fort discutés en droit international et, même aujourd'hui, on ne peut pas dire que le plébiscite soit nécessaire au transfert de la souveraineté. Ne suffisait-il pas à l'Italie d'invoquer purement et simplement le droit de conquête, titre juridique parfaitement valable en l'état actuel du droit des gens. Le recours à l'idée nationalitaire ne procède donc que d'une pure inspiration sentimentale. C'est de la morale internationale et encore, même sur ce terrain, ce principe ne peut être considéré comme ayant une valeur absolue mais seulement comme étant l'expression à un moment donné — et seulement pour une partie de l'opinion — d'un idéal à atteindre.

De l'autre côté la thèse pontificale est bien plus encore encombrée de considérations extrajuridiques. Le pape — nous l'avons déjà remarqué — voit les choses en pape, en chef religieux : de ce point de vue, sa thèse du fondement providentiel et nécessaire du pouvoir temporel se justifie et est susceptible de lui conférer un droit supérieur à tous les droits de création humaine. Mais c'est là une attitude extrascientifique. Les juristes ne peuvent pas réfuter — ils n'ont d'ailleurs pas à le faire — cette thèse fondée sur un postulat théologique et métaphysique, mais ils sont fondés à ne juger que d'un point de vue purement humain. De ce point de vue, nous devons encore écarter le principe de légitimité : certes nous sommes ici sur le terrain du Droit et même sur celui d'un principe justement considéré comme essentiel dans notre ordre juridique, celui du respect des droits acquis. Seulement, ce respect ne saurait être absolu. Le Droit qui, au début, n'est jamais né que du fait — et aucune prescription ne peut effacer cette origine — pourrait-il s'imposer éternellement ? Ce serait cristalliser toute l'évolution juridique en la subordonnant à la volonté

souveraine du titulaire du droit acquis. Le droit, au contraire, ne doit à aucun moment perdre le contact avec les faits : il doit toujours en exprimer la réalité mouvante et lorsqu'il y a divorce entre les deux c'est en somme aux faits à l'emporter et au vêtement juridique à se rajuster sur eux. En ce sens, tout droit subjectif est une création continue : le vrai principe de légitimité c'est celui qui commande aux institutions de rester fidèles à leurs origines en sachant, par une évolution graduelle, exprimer toujours l'état d'équilibre originel et répondre au même besoin. Et si elles viennent à manquer à ce devoir d'être légitimes, de répondre à chaque instant à leur but social, c'est leur redressement et leur remplacement par la force qui est, lui, « légitime » parce qu'au delà de la rupture du déroulement logique des « droits acquis » il réalise la nécessaire réadaptation du droit au fait.

De ce point de vue il nous faut donc nous rallier en principe à la thèse italienne de l'annexion de l'Etat pontifical : la souveraineté de l'Italie sur celui-ci avait certes à sa base un *pur fait*, la conquête (22 bis), mais, comme le dit Bluntschli : « le droit international accorde sa sanction aux événements qui surviennent dans le monde lorsque l'ordre de choses existant *de fait* présente des garanties suffisantes de durée » (23).

II. *Critique de la théorie de la survivance partielle de l'Etat pontifical.* — Mais si la thèse pontificale doit être ainsi écartée en principe, ne faut-il pas l'admettre dans son expression réduite ? Ne doit-on pas estimer que dans les limites du Vatican l'Etat pontifical a continué à subsister ? pas davantage. Le Vatican est certes demeuré exempt d'occupation, mais on ne peut déduire de ce simple fait la survivance de la souveraineté temporelle du Saint-Siège. Celle-ci ne pourrait résulter que, soit de la volonté italienne de ne pas annexer intégralement, soit

(22 bis) GUSTINE, *op. cit.*, p. 106, 107.

(23) « Le droit international codifié » § 28 cité par VERGNES (lui aussi en ce sens), *op. cit.*, p. 177.

d'une impossibilité juridique qui ferait obstacle à la volonté d'annexion totale.

Quant à la volonté italienne, pouvait-il subsister le moindre doute ? Non. Les notes des 29 août et 8 septembre d'une part, l'exclusion de la Cité léonine de la convention de capitulation d'autre part, si l'on y voit un commencement d'exécution des engagements précédents, peuvent bien être considérés comme impliquant la survivance d'un Etat pontifical restreint. Mais ce n'est là tout au plus qu'une attitude *temporaire* de l'Italie qui change vite après l'occupation de Rome. En dépit des hésitations du début, la volonté italienne d'annexion intégrale est désormais manifeste : le décret d'annexion ne distingue aucunement ; la notification du 18 octobre déclare solennellement que le « pouvoir temporel du pape a cessé d'exister » ; enfin la loi des garanties — nous aurons l'occasion d'y revenir — outre qu'elle implique essentiellement la souveraineté territoriale italienne ne reconnaît aucunement à celui-ci une souveraineté territoriale quelconque (24).

D'autre part, pouvait-on parler d'une impossibilité juridique à cette volonté d'annexion ? Ce ne pourrait être que ce « veto de l'Europe » dont parlait le cardinal Jacobini. Mais ce veto, nous croyons l'avoir suffisamment montré dans la 1^{re} partie, ne s'est aucunement manifesté : les puissances n'ont pas levé le petit doigt pour défendre le pouvoir temporel, pas même un pouvoir temporel minimum qui n'apparaissait pas *pratiquement* distinct des franchises que par ailleurs elles réclamaient pour le pape.

Si du point de vue du droit naturel et en se rattachant

(24) Beaucoup d'auteurs semblent ou laissent croire que c'est cette loi qui supprima l'Etat pontifical. Il n'en est rien ; ce fait résulte de l'annexion consécutive à la conquête ; la loi des garanties n'intervient ici que pour *préciser la volonté italienne d'annexion intégrale* et vient à cet égard lever les derniers doutes que l'on aurait pu concevoir. Et par la suite chaque fois que se posera en pratique la question, l'Italie se fondant sur cette loi, repoussera catégoriquement toute souveraineté temporelle du Saint-Siège.

au système de la légitimité on pouvait estimer que le pape gardait ses droits, il fallait donc, *quant au droit positif*, se rendre à l'évidence et admettre que dans son état actuel où seule comptait l'annexion italienne — volonté non douteuse appuyée sur la force matérielle — l'Etat pontifical avait intégralement disparu : l'Italie ne s'était pas bornée à restreindre à un minimum, à un point géométrique, l'exercice de la souveraineté territoriale du pape, elle la lui avait ravie toute entière (25). Ainsi que le reconnaissait un auteur ecclésiastique, le P. Y. de la Brière (26) : « depuis le 20 septembre 1870 se trouvait accomplie en fait (ce qui signifie évidemment *en droit positif*), l'annexion totale des anciens Etats pontificaux au Royaume d'Italie ». A la souveraineté territoriale du pape s'était intégralement substituée la souveraineté italienne. Seulement la Papauté demeurerait. Quelle était désormais sa situation ? Dépourvue de souveraineté territoriale elle est soumise à l'empire du nouveau souverain d'Italie. L'est-elle purement et simplement ? C'est ce qu'il nous reste à examiner.

(25) En ce sens la presque totalité des auteurs : BAUDOUIN, *loc. cit.*, p. 109 à 112 et 120 à 128 ; NYS, *Le droit international*, t. II, p. 313 ; BRUSA, *La juridiction du Vatican* (*R. D. I. et L. C.*, 1883, p. 121) l'étude capitale sur ce point ; CALVO, *op. cit.*, I, nos 93-170 ; 212-302 ; PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, I, 120 ; F. DE MARTENS, *Traité...*, I, 370 ; MICHOU, *De la capacité en France des personnes morales étrangères*, *R. G. D. I. P.*, 1894, p. 211 ; PILLET, note au S. 1895, 2, 17 ; FIORE, *Nouveau droit international public*, trad. Antoine, n° 1117 ; ESPERSON, *Diritto diplomatico*, § 51-52 ; M^e DACRAIGNE (plaid. aff. du Plessis-Bellièvre), *Gaz. des trib.*, 28-29 décembre 1891. C'est à cette opinion que s'est rangée la Cour de cassation française dans l'affaire du drapeau pontifical (arrêt du 5 mai 1911). V. GIDEL, *R. G. D. I. P.*, 1911, p. 589.

(26) *R. D. I. et L. C.*, 1929, p. 123.

TROISIÈME SECTION

*Le succédané de la souveraineté territoriale :
la Loi des Garanties et la résistance pontificale*§ 1^{er}. — *La situation au lendemain de l'occupation de Rome
et la Loi des Garanties pontificales*

I. *L'obligation internationale à la charge de l'Italie et son mode d'exécution.* — En procédant à l'annexion intégrale de l'Etat Pontifical l'Italie savait bien qu'elle n'avait pas les mains libres à l'égard du Saint-Siège. De par son propre aveu autant que par la volonté des Etats elle était, nous l'avons vu, tenue d'une obligation internationale : assurer dans le nouvel ordre territorial voulu par elle la parfaite indépendance spirituelle du souverain pontife. La volonté des puissances notamment, n'était, à cet égard, pas douteuse. Bien qu'elles eussent abandonné sans trop de mauvaise grâce le « pouvoir temporel » et que, n'allant même pas jusqu'à rappeler à l'Italie sa promesse du 29 août (27), elles eussent en quelque sorte souscrit à la thèse italienne de la caducité de cet engagement par défaut d'acceptation pontificale, on peut dire que la reconnaissance de l'annexion de Rome était grevée — non pas précisément d'une « condition » ou d'une « servitude » (28) — mais bien d'un *modus* incombant à l'Italie (28 bis).

(27) D'ailleurs, répétons-le, on ne concevait guère à l'époque la différence et la supériorité par rapport à de simples franchises juridiques d'une souveraineté restreinte au Vatican ou même à la Cité léonine. Le temps seul devait amener les esprits à concevoir clairement cette solution.

(28) DE MARTENS (*op. cit.*) rangeait parmi les servitudes internationales négatives les obligations résultant pour l'Italie de la présence du pape sur son territoire.

(28 bis) De la volonté conjointe des puissances et de l'Italie (telle que nous l'avons notée dans la 1^{re} partie) il résultait à la charge de celle-ci une obligation à l'égard de chacune de ces puissances. Ce n'était certes

Seulement par défaut d'entente, par hésitation et surtout par suite de la volte face du Saint-Siège, les puissances durent, nous le savons, renoncer à l'idée d'un Congrès qui eût donné aux obligations de l'Italie *une forme expresse* et une réglementation internationale. Elles ne purent que faire confiance au gouvernement royal pour qu'il pourvût lui-même à l'exécution de son obligation, sauf à intervenir personnellement auprès de lui pour orienter dans tel ou tel sens la solution recherchée.

C'est dans ces conditions que fut réglée par l'Italie la nouvelle situation de la Papauté : le projet de loi déposé le 9 décembre 1870 par le président du Conseil Lanza et devenu, le 13 mai suivant la Loi des Garanties, donnait au Saint-Siège le statut privilégié qui lui était désormais nécessaire pour échapper au droit commun de la souveraineté italienne.

II. *La loi des garanties, acte interne d'exécution d'une obligation internationale.* — Cette loi des garanties se présente donc comme l'acte *interne* italien par lequel est exécutée une obligation *internationale*. Elle est donc unilatérale et précaire mais l'obligation qu'elle a pour objet d'exécuter est bilatérale et permanente.

A la différence de tous les projets italiens antérieurs, ceux de 1861, 1868 et 1870 qui présentaient le caractère commun d'impliquer un accord entre le pape et l'Italie et de devoir être soumis à l'accession des puissances catholiques, la loi des garanties n'est en premier lieu, ni une solution contractuelle, ni une solution internationale, mais, bien au contraire, un acte purement unilatéral de la part de l'Italie, une loi interne. A ce titre c'est,

pas, nous venons de le voir, une obligation de ne pas annexer intégralement l'Etat pontifical, mais c'était celle d'*assurer l'indépendance spirituelle du Pontife*. On peut estimer que ces obligations étaient parfaitement *juridiques*, la naissance des obligations internationales n'impliquant pas en effet *obligatoirement la forme du Traité* (V. notamment STRUPP, *op. cit.*, p. 176).

d'après le Conseil d'Etat italien (2 mars 1878) « une loi fondamentale, qui n'appartient pas au droit commun » (29). Elle semble donc avoir une force juridique supérieure ; mais ce n'est aucunement une « loi constitutionnelle » (30). L'Italie d'ailleurs ignore le système des « constitutions rigides » avec la hiérarchie et les procédés d'élaboration différents qu'il implique entre les divers ordres de normes juridiques. Semblable à cet égard au système anglais, son droit politique se contente d'admettre que toutes les matières constitutionnelles sont soumises au législateur et au juge ordinaires, en tant du moins qu'elles peuvent être soumises à un droit quelconque. Que signifie, dans ces conditions, le « caractère fondamental » de la loi des garanties ? uniquement que cette loi ne peut être modifiée et abrogée que par le seul Parlement, contrairement au droit commun italien qui admet la modification des lois par simples décrets.

Mais, en second lieu, la loi des garanties est l'acte d'exécution d'une obligation internationale. Sans doute il n'y avait eu *formellement* aucune entente entre les Etats et le nouveau statut n'était pas ce que nous avons appelé la « solution internationale » du problème de l'indépendance pontificale ; mais l'existence à la charge de l'Italie d'obligations juridiques vis-à-vis des puissances n'était, nous l'avons vu, pas douteuse. Et, bien que par la suite le gouvernement royal, surtout pour ménager les susceptibilités de son opinion publique, ait cru pouvoir prétendre que cette loi n'était qu'une concession purement gracieuse et bienveillante (31), nous croyons avoir suffisamment montré que toute l'histoire diplomatique de ces événements contredit cette affirmation. Loi interne, certes, mais loi d'exécution, procédé laissé à la discrétion de l'Italie par la confiance des

(29) MÉRIGNAC, *Droit international*, p. 144.

(30) Bien au contraire cette loi semble être en contradiction avec le *Statut fondamental* de 1848 (V. à cet égard les développements très intéressants de G. GUSTINE, *op. cit.*, p. 130 et suiv.).

(31) V. GUSTINE, *op. cit.*, p. 131, n. 1.

puissances pour exécuter une obligation internationale non douteuse, telle était la loi des garanties. Et si la loi, unilatérale et précaire, n'était qu'une autolimitation de l'Etat italien, l'obligation internationale dont elle constituait l'exécution était, elle, bilatérale et permanente (32).

Quelles sont les conséquences de ce caractère en quelque sorte mixte entre le droit interne et le droit international de la loi des garanties ? Non pas précisément, comme on l'a dit (33), qu'elle ne pourrait être modifiée unilatéralement par l'Italie, mais bien que dans le cas de modification ou d'abrogation de cette loi, subsisterait intégralement à la charge du gouvernement royal l'obligation internationale dont la loi était l'exécution précaire — ce qui d'ailleurs supprime pratiquement tout intérêt au droit de modifier ou d'abroger (34).

§ 2. — *La situation interne faite à la Papauté par la Loi des Garanties*

L'Italie, nous l'avons vu, avait prétendu supprimer intégralement le pouvoir temporel : la loi des garanties n'est qu'une consécration de cette thèse : elle n'implique aucune survivance, aucun rétablissement de la souveraineté temporelle du Saint-Siège, quelque réduite qu'on la puisse concevoir. Mais en revanche, dans le cadre de la souveraineté italienne (dont une des premières manifestations est la loi des garanties elle-même) cette loi donne au pape, par une double catégorie de privilèges

(32) En ce sens, v. notamment STRUPP, *op. cit.*, p. 26, 27 ; ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 149 et suiv. ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, 2^e éd., 1889, I, p. 247 et suiv. ; DE HOLTZENDORFF, *op. cit.*, introd., § 30, p. 113 ; CADORNA, *Rassegna de scienze sociali*, 1888. — En outre MICHOD, FIORE, DE MARTENS, etc. — Sur tous ces points, v. les excellents développements de G. GUSTINE, *op. cit.*, p. 131-132.

(33) Notamment STRUPP, *op. et loc. cit.*

(34) ANZILOTTI, *op. et loc. cit.*

territoriaux et personnels normalement réservés aux souverains, un statut de sujet privilégié.

I. *La loi des garanties n'implique et n'emporte aucune souveraineté temporelle du Saint-Siège.* — En premier lieu la loi des garanties n'implique aucunement la souveraineté territoriale du Saint-Siège (35). Elle lui assure seulement la *jouissance* de certains palais lesquels sont désormais « inaliénables, exempts de toute taxe ou charge et d'expropriation pour cause d'utilité publique » (art. 5). Le *texte* même de la loi, indépendamment de son *esprit* — car prévoir un statut juridique privilégié *pour le Vatican* n'aurait eu aucun sens si le pape y avait été souverain territorial — affirmait donc de la façon la plus nette la thèse italienne de la disparition de l'Etat pontifical.

N'ayant pas de territoire, le pape n'est donc plus un *souverain* et la loi, effectivement, *ne lui conserve pas artificiellement cette qualité* : cela résulte, tant du texte même qui se borne à déclarer (art. 3) que « le gouvernement italien rend au Souverain Pontife, sur le territoire italien, les honneurs souverains et la prééminence d'honneur qui lui est reconnue par les souverains catholiques », que des déclarations formelles du rapporteur de la loi, le député Bonghi : « Le projet du gouvernement, déclarait-il, mettait le pape hors de l'Etat... le projet de la commission (lequel est devenu finalement la loi des garanties) le met *dans l'Etat* (36) et il ajoutait : « ... cette qualité de souverain... aurait entraîné des conséquences que personne ne voulait admettre, le droit de juridiction par exemple et le droit de conclure des traités d'alliance ». Aussi faut-il reconnaître avec M. Scialoja (37) que « la loi des garanties a reconnu au pape une souveraineté spi-

(35) L'étude fondamentale reste encore celle déjà citée de Brusa. — V. aussi les pages remarquables de NIBOYET (*op. cit.*, p. 53 à 64).

(36) PIÉDELIÈVRE, *op. cit.*, p. 568.

(37) « *Sul diritto d'antore relativamente al « Codex juris canonici »*, 1921, p. 5.

rituelle (?) et honorifique, mais elle ne lui a attribué aucun pouvoir d'une souveraineté territoriale ou juridique ».

II. *Dans le cadre de la souveraineté italienne, cette loi fait à la papauté une situation privilégiée.* — Mais si, au point de vue négatif, la loi des garanties consacre ainsi la disparition de l'ancien état de choses, au point de vue positif elle accorde au pape et au Saint-Siège un certain nombre de prérogatives, d'attributs détachés de la souveraineté qui, pour « garantir » son indépendance spirituelle, apparentent sa situation à celle des souverains territoriaux. Trois sortes de dispositions :

D'abord l'inviolabilité de la personne du pape qui est déclarée « sacrée et inviolable » (art. 1^{er}), le mot sacré n'ajoutant d'ailleurs rien à la notion d'inviolabilité (38). Celle-ci soustrait le pape à toute juridiction répressive ; il n'est pas responsable devant les tribunaux italiens, ne peut être ni assigné, ni arrêté, ni jugé. Il est même personnellement soustrait à la juridiction civile mais peut être assigné en cette matière pour l'exécution de ses obligations contractuelles en la personne de ses fonctionnaires considérés comme les organes de la personne morale Saint-Siège (39).

A cette inviolabilité peut être rattachée la protection spéciale accordée au pape contre les *attentats*, *provocations* à l'attentat, *offenses* et *injures* publiques, commis directement contre sa personne, faits délictueux pour lesquels le pontife est en quelque sorte assimilé au roi.

(38) BONGHI, *Rapport cité* par GUSTINE, *op. cit.*, p. 83.

(39) BOMPARD, *op. cit.*, p. 193. — La question était d'une certaine importance théorique car si l'on avait admis l'impossibilité de poursuivre il aurait fallu admettre — sous peine d'aboutir à un déni de justice — la compétence judiciaire du pape sur le Vatican, ce qui était manifestement accréditer l'idée de souveraineté temporelle. La solution affirmative donnée par les tribunaux apparaît aujourd'hui incontestablement comme l'exacte interprétation de la loi des garanties. Sur cette question qui s'est posée en pratique avec l'affaire Théodoli-Martinucci, où le tribunal civil et la Cour de Rome se déclarèrent compétents pour connaître d'un litige relatif aux obligations civiles du Saint-Siège : V. FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 736.

C'est aussi cette sorte d'assimilation qui est réalisée en ce qui concerne les *honneurs souverains* qui lui sont dus indépendamment de la prééminence d'honneur reconnue par les souverains catholiques. A ces honneurs souverains se rattache la faculté de tenir le nombre accoutumé de gardes attachés à sa personne et préposés à la conservation des palais apostoliques (40).

L'inviolabilité de la personne du pape est complétée par l'inviolabilité de sa résidence (41). A cet égard des garanties très sérieuses et rigoureusement respectées depuis 1870 ont été données à la papauté. « ... Aucun représentant de l'autorité publique ou agent de la force publique ne peut s'introduire dans les palais qui sont la résidence habituelle ou la résidence temporaire du souverain pontife » (art. 7). Quelle est exactement la situation ainsi faite aux résidences pontificales ? Ce n'est nullement une exterritorialité *absolue* qui exempterait les bâtiments pontificaux de l'application des lois italiennes, c'est-à-dire pratiquement de la souveraineté de l'Italie. Bien au contraire, disait le Garde des Sceaux Raeli : « les résidences pontificales *sont comme toutes les autres soumises aux lois*, seulement pour une raison dont nous aurons à apprécier l'importance l'action des fonctionnaires qui doivent les appliquer s'arrête... » (42). Ce système s'explique par ce fait qu'exclure du Vatican la loi italienne c'eût été en exclure — au dire des Italiens —

(40) Sur la nature juridique de ces gardes pontificaux et sur la question de savoir si le pape avait sur eux la juridiction militaire, V. BONGHI (rapp. séance du 8 février 1871) cité par VERGNES, *op. cit.*, p. 101.

(41) Dans le même ordre d'idées (assurer l'indépendance matérielle du souverain pontife) l'article 4 établissait une dotation sous forme de rente perpétuelle. Il résulte des jugements et arrêts du tribunal civil, de la Cour d'appel et de la Cour de cassation de Rome rendus entre 1879 et 1885 (affaire des héritiers de Pie IX) que « cette dotation est le patrimoine d'une *personne juridique* dont chaque pontife n'est que le représentant temporaire ». V. sur ce point et d'une façon générale : BOMPARD, *op. cit.*, p. 211 et appendice, p. 223 et suiv. ; VERGNES, *op. cit.*, p. 103,⁹ note 1 ; GUSTINE, *op. cit.*, p. 91, 92.

(42) Séance du 11 février 1871 (GUSTINE, *op. cit.*, p. 85 ; VERGNES, *op. cit.*, p. 97, 98).

toute loi humaine. Il est vrai que cet argument est discutable : pour la loi à appliquer, le pape eût pu la faire, seulement c'eût été là la souveraineté territoriale et l'Italie n'en voulait pas.

Il n'est prévu aucun cas de dérogation à l'article 7 mais cela ne signifie pas que le pape ait le droit d'asile ; bien au contraire Visconti Venosta qui s'opposa à toute dérogation repoussa formellement ce droit après le président du Conseil Lanza (43).

En troisième lieu la loi des garanties assure à la papauté le libre exercice de son ministère spirituel. Dans ce but, la plus entière liberté est laissée aux Conclaves et Conciles (art. 6 et 7), aux administrations pontificales purement spirituelles et aux ecclésiastiques qui y sont employés (art. 8, 10 et 13) ; le droit de correspondre librement avec les évêques et le monde catholique est prévu par l'article 12 ; enfin et surtout le droit de légation actif et passif du Saint-Siège fait l'objet de l'article 11, disposition que nous retrouverons au titre II.

§ 3. — *L'attitude de la papauté et ses conséquences*

I. *La résistance passive de la papauté et sa prétention à la souveraineté.* — La loi des garanties était donc la consécration pure et simple de la thèse italienne de la disparition intégrale du pouvoir temporel. Mais dans quelle mesure cette prétention représente-t-elle la réalité objective ? La situation de la papauté est, en effet, après 1870, un « complexe » résultant en quelque sorte de l'interférence de trois éléments : la loi des garanties, la résistance pontificale, le mutisme des tierces puissances que nous aurons à envisager dans notre titre II.

Au lendemain du vote de la loi des garanties l'Italie va s'efforcer d'appliquer strictement le nouveau statut. En face d'elle le Saint-Siège, qui renouvelle sa protesta-

(43) GUSTINE, *op. cit.*, p. 85 à 87 ; VERGNES, *op. cit.*, p. 98.

tion, ignore cette loi ou plutôt ne la connaît que pour la condamner. Et dans la mesure où il le peut le pape se considère toujours comme un souverain temporel. On sait par exemple que Léon XIII n'hésite pas, par un acte du 5 mai 1882, à instituer dans l'intérieur du Vatican des tribunaux chargés de juger les contestations qui peuvent s'élever entre les diverses administrations pontificales ou entre ces administrations et leurs employés. De la même façon le Saint-Siège a prétendu réserver ses droits sur ses publications officielles : c'est ainsi que le *Codex juris canonici*, promulgué par Benoît XV le 27 mai 1917, porte la mention « le droit de propriété sur ce Code est réservé au Saint-Siège et il n'est permis à personne sans son autorisation de le reproduire ou de le traduire ».

II. *La prédominance de fait de la volonté italienne et la situation juridique de la Papauté en Italie.* — Mais ces prétentions ont toujours été repoussées par les tribunaux et les auteurs italiens (44), et le gouvernement royal, disposant de la contrainte matérielle, a pu naturellement faire prévaloir sa volonté (45). De ce point de vue il est incontestable que, même le Vatican non occupé n'était pas un territoire étranger au regard de l'Italie ; tant au point de vue du droit public que du droit privé les conséquences théoriques de l'idée de souveraineté temporelle du Saint-Siège étaient en effet absolument démenties par les faits (46). Parfois même la papauté, si empressée

(44) Pour ce qui touche au « droit d'auteur relativement au *Codex juris canonici* », v. SCIOLOJA, *op. cit.*

(45) Nous ne retenons pas la thèse soutenue par le marquis de Felice (Cittadino de Gênes, 11 octobre 1926. V. DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 85) d'après laquelle la loi des garanties — indépendamment des raisons qui auraient vicié son origine — se serait éteinte par la prescription. N'ayant été d'aucune façon signifiée ou appliquée en 1871 elle aurait été atteinte par celle-ci en 1901 sans qu'aucune publication nouvelle fût venue avant l'expiration des trente années fatidiques la préserver de la caducité. Cette thèse se heurte au principe bien établi en droit constitutionnel de la non abrogation de la loi par le non usage — en admettant même, ce qui est contraire aux faits, que la loi n'ait pas été appliquée.

(46) BRUSA et NIBOYET, *op. et loc. cit.*

à revendiquer le pouvoir souverain, semble avoir, par sa soumission aux lois italiennes dans des cas où elle eût pu cependant s'y refuser, implicitement reconnu le nouvel état de choses : c'est ainsi par exemple qu'au moins depuis Léon XIII les décès des papes ont toujours été enregistrés au palais communal de Rome, devant le syndic de la ville.

Sous ce régime la papauté était donc dans une situation très particulière. Elle était, de l'aveu des tribunaux italiens, une personne juridique. Mais de quelle nationalité ? Le bon sens se révoltait contre l'idée d'y voir une personne juridique italienne. On devait bien plutôt voir dans l'Eglise catholique romaine « le type le plus ancien, le plus pur de l'Association internationale dont le droit international moderne nous fournissait des exemples moins illustres mais non moins intéressants au point de vue juridique, tels que l'Institut de Droit international... » (47). Mais de toute façon l'organe représentatif de cette association, le Saint-Siège, était soumis — hors les franchises prévues par celles-ci — aux lois italiennes. Sauf le caractère absolument unilatéral et subi du régime, sa situation sur le sol italien était très proche de celle que devait faire la Grande Guerre aux Gouvernements belge et serbe lorsque, contraints par l'invasion d'abandonner le territoire national, ils durent se réfugier, l'un au Havre, dans les limites de la souveraineté française, l'autre à Corfou, dans le ressort de la souveraineté grecque (48).

(47) NIBOYET, *op. cit.*, p. 183, 184.

(48) FAUCHILLE lui-même (*op. cit.*, p. 451, 452) rapproche la situation du gouvernement belge au Havre de celle de la papauté sous le régime de la loi des garanties. On doit en effet rejeter la théorie du Conseil de guerre belge du Havre d'après laquelle aurait été territoire belge la partie du sol français concédée par la France au Royaume allié.

CHAPITRE II

Le problème de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège

—

Le problème de la souveraineté spirituelle, c'est le problème de la valeur juridique du pouvoir de l'Eglise au regard de l'Etat : c'est donc un problème aussi ancien que l'Etat et le droit étatique eux-mêmes. Nous en avons retracé à grands traits l'évolution dans notre 1^{re} partie en notant les transformations qu'avait à ce point de vue amenées la construction du droit public qui se précise surtout à partir du xvi^e siècle.

Toutefois en notre matière : la situation du Saint-Siège dans l'ordre international, le recours à l'idée de souveraineté spirituelle est récent : il ne date guère que de 1870. Jusqu'à la disparition du pouvoir temporel en effet cet aspect du problème a été dissimulé aux yeux des juristes. Pour donner au Saint-Siège une place dans le droit des gens, pour expliquer sa situation effective, ceux-ci n'avaient pas besoin de se référer à la souveraineté spirituelle, ils pouvaient se satisfaire de sa situation interne d'Etat. C'est au contraire chose impossible après 1870. Devant la disparition de la souveraineté temporelle du Saint-Siège les auteurs qui veulent lui conserver la personnalité internationale devront aborder franchement l'étude de la situation juridique de la Papauté dans ce que, dès avant 1870, elle avait d'essentiel et de réel. Cela les mène à l'analyse juridique de ce pouvoir spirituel qui — comme suffisent à l'indiquer le bon sens et l'évidence — constitue, tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international la clef du problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat.

Ce problème, ainsi posé pour la première fois en pleine

lumière et de façon inéluctable par la chute du pouvoir temporel, n'est pas affecté par les récents accords du Latran. Certes, ceux-ci, comme nous l'avons remarqué, comportent à côté de la solution politique (rétablissement de la souveraineté territoriale du pape) une solution religieuse ; mais celle-ci n'a pas de répercussion en dehors des rapports de l'Eglise et de l'Etat italien (1).

Après 1870 les juristes ont donc à se prononcer sur le caractère du pouvoir spirituel du pape : est-ce un simple « pouvoir » qui n'existe qu'autant que le veut bien l'Etat, ou au contraire pour celui-ci une véritable « souveraineté » qui balance la sienne et vient en limiter le domaine ? L'attitude des auteurs est à cet égard très embarrassée et la plupart d'entre eux laissent le problème dans l'ombre ou nient superbement toute idée de souveraineté spirituelle : l'étude historique des rapports de l'Eglise et de l'Etat nous a, en effet, montré la constitution du droit public sur une conception juridique la souveraineté qui, conçue de façon « *une et indivisible* » et entendue au sens de souveraineté *de l'Etat*, ne laisse aucune place à une autre souveraineté dans les limites territoriales de celui-ci.

Mais nous savons aussi que les exagérations et les dangers — tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international — de cette idée absolue de souveraineté a, à la longue, déclanché contre elle une réaction d'ailleurs excessive. Après avoir simplement cherché à en limiter l'exercice, on tend de nos jours à reprendre jusqu'au concept même et à révoquer en doute certains de ses traits traditionnels. De ce point de vue on a pu concevoir juridiquement l'idée de souveraineté spirituelle restée

(1) N'y a-t-il absolument rien de changé à l'égard des autres Etats ? Pas tout à fait. Par cela seul qu'elle *reconnaît* cette souveraineté spirituelle — après les nombreuses nations qui, par les récents concordats ont fait de même — l'Italie contribue à accréditer cette idée. Et la reconnaissance d'une souveraineté territoriale manifeste par ailleurs indubitablement l'existence du Saint-Siège comme pouvoir indépendant, ce qui est une condition *sine qua non* de sa souveraineté spirituelle (DEVOGHEL, *op. cit.*, p. 46, 47).

jusqu'ici une formule purement politique quand elle n'était pas qu'oratoire et contredite par les faits.

Notre développement comportera donc deux sections :

SECTION I^{re} : *La notion classique de souveraineté et ses conséquences.*

SECTION II : *La nouvelle conception de la souveraineté et ses conséquences.*

SECTION PREMIÈRE

La notion classique de la souveraineté et ses conséquences

§ 1^{er}. — *La notion classique de souveraineté : unité, étatisme, exclusivisme*

Dès le xvi^e siècle Bodin constatait l'incertitude de toute la matière de la souveraineté ; depuis lors, les nombreux auteurs qui se sont attaqués au même problème n'ont pas réussi à y apporter beaucoup de clarté : « la notion de souveraineté, remarque dans son excellent « *Traité général de l'Etat* », M. de la Bigne de Villeneuve (p. 258-259) est l'une des plus obscures et des plus discutées qui soient ».

Et cette incertitude générale s'accroît encore si, délaissant la souveraineté proprement externe sur laquelle les critiques acerbes de l'heure actuelle sont arrivées à faire progresser la question, nous nous restreignons, comme ce doit être notre attitude ici, à l'étude de la souveraineté en elle-même. On pourrait croire que le mouvement libéral qui depuis le xviii^e siècle s'est développé contre l'ancienne conception de la souveraineté royale a eu pour conséquence de fixer exactement le contenu de la puissance étatique : il n'en est rien puisqu'ayant évolué sur un autre plan, il a simplement substitué à la volonté royale la « Volonté générale »

qui, pas plus que la première ne s'est avérée très consciente de ses limites.

I. *La notion classique de souveraineté, superlatif absolu.*

— Dans la doctrine classique l'Etat apparaît comme la seule institution nécessaire, la forme vraiment spécifique des Sociétés humaines. C'est là une notion qui s'y présente même comme une donnée d'évidence : « Sans doute, remarque Esmein (*op. cit.*, p. 38), la *nation* (dont l'Etat est la personnification juridique) s'est elle-même formée d'éléments antérieurs et même souvent de groupes plus anciens jusque-là indépendants. Mais par la formation d'une unité nationale tout cela s'est fondu dans un corps plus vaste ». Le pouvoir d'Etat s'est dégagé contre et au-dessus de ces autonomies. C'est ainsi — nous l'avons remarqué — qu'est apparue l'idée de souveraineté, de « pouvoir suprême ».

Naturellement cette souveraineté tendait à être conçue comme « une » et « indivisible » et, par cela même, *exclusive* de toute forme autonome qui viendrait constituer un Etat dans l'Etat. Tout y poussait : le vieux souvenir de l'Antiquité romaine comme l'exemple vivant de la Papauté médiévale en même temps que les nécessités de fait du développement étatique contre des autonomies rebelles. La souveraineté devait être ainsi considérée comme le *superlatif absolu* du pouvoir, et l'Etat devait monopoliser toutes les sources du droit devenu désormais une construction essentiellement étatique.

Mais la souveraineté unitaire et indivisible devait aussi — dans l'absence de tout « contrepoids » — tendre nécessairement à l'absolutisme. Certes, nous l'avons vu, celui-ci, qui est proprement l'indépendance de la puissance étatique à l'égard de toute autorité humaine, était théoriquement conciliable avec la notion de droit naturel et supérieur, même religieux, s'imposant au « pouvoir suprême », la théorie du droit divin direct du monarque fournissant la solution élégante de ce di-

lemme (2). Mais, de toute façon, la reconnaissance à l'Etat d'une souveraineté exclusive et unitaire aboutissait à une identification au moins pratique du Droit et de l'Etat ainsi qu'à l'oubli de la limitation nécessaire du pouvoir (3).

C'est qu'en effet l'Etat n'arrête sa souveraineté que devant celle d'un autre Etat : la frontière est sa seule limitation positive. C'est devant elle que se distinguent les deux aspects de la souveraineté : l'indépendance extérieure qui implique « le pouvoir absolu et incontrôlable des Etats de se comporter dans les relations extérieures comme les affaires domestiques selon leur bon plaisir, sans autre restriction que celles qu'ils auraient volontairement acceptées » (4), et la souveraineté interne qui confère à l'Etat pleins pouvoirs à l'intérieur de son cercle de commandement territorial et personnel. Cette limitation territoriale n'était d'ailleurs que l'érection en principe juridique d'une nécessité de fait long temps inaperçue et par la suite même, souvent oubliée par les Etats sujets à des tendances hégémoniques.

II. *Conséquences de cette conception de la souveraineté.* — C'est surtout le caractère unitaire et indivisible de la souveraineté qui nous intéresse puisqu'il se traduit par

(2) Les anciens auteurs BODIN, LOISEAU, etc. reconnaissaient déjà que l'Etat était soumis aux lois divines et au droit naturel (V. à cet égard LE FUR, *Etat fédéral*, p. 359 ; ESMEIN, *op. cit.*, p. 540, 541). La « théorie du droit divin » n'a pas eu pour but d'échapper à cette subordination mais seulement de repousser toute sujétion à un supérieur *humain*, le monarque n'étant dès lors tenu qu'à sa conscience. Cette théorie était dans une certaine mesure la revendication par l'Etat, sous l'égide d'une norme chrétienne incontestée, de ce principe du libre examen que la Réforme réclamera pour tout individu.

(3) Sous le prétexte spécieux que le droit existe pour l'Etat (lequel est un absolu) et non l'Etat pour le droit, on en conclut que lorsque le pouvoir étatique se trouve obligé de sacrifier le droit aux nécessités de son développement, il est fondé à le faire sans hésiter. Plus exactement, il ne sacrifie pas le droit, il le réalise car le droit c'est purement et simplement sa volonté.

(4) POLITIS, *Nouvelles tendances*, p. 18, 19. — Pour l'opposition des deux aspects de la souveraineté : LISZT, *op. cit.*, p. 66 et suiv.

l'exclusivisme : Dans le système classique toute possibilité de concours de plusieurs souverainetés dans le ressort territorial de l'Etat est absolument inconcevable ; toutes les autonomies ne sauraient donc apparaître que comme des créations de la puissance étatique ou à tout le moins doivent avoir été intégrées par elle. Nous avons vu dans la I^{re} Partie comment s'était traduit historiquement cet exclusivisme de l'Etat, notamment en ce qui concerne les autonomies municipales et familiales, lesquelles sont peut être les plus caractéristiques, pour toucher à des groupements véritablement « naturels » qui, antérieurs à l'Etat, ont dû être « soumis » par lui. Il ne nous semble pas nécessaire de revenir ici d'un point de vue juridique sur ce phénomène parfaitement simple. Nous allons l'étudier dans ses manifestations à l'égard de l'Eglise où il se traduit par ce que nous avons appelé la « primauté du temporel ».

§ 2. — *La situation de l'Eglise catholique sous ce régime*

I. *Les deux prétentions contradictoires à la primauté.* — Avec la revendication par l'Etat d'une souveraineté exclusive se heurtent désormais deux affirmations contradictoires. L'Eglise, nous le savons, prétend *jure divino* à la souveraineté spirituelle ou plus largement « religieuse ». Et à la fois parce que, tout en admettant l'existence de l'Etat elle prétend être — à l'inverse de celui-ci — d'origine directement divine, et par impuissance de se débarrasser de l'antique notion de l'unité du pouvoir, elle ne peut manquer d'entendre cette souveraineté spirituelle au sens de suprématie, de primauté.

Très logique et très naturelle dans une doctrine qui fait de l'Eglise une institution divine et du pape le dépositaire infaillible de la loi divine, cette conception identifie absolument la papauté et le droit dans son sens le plus haut. Il est par suite naturel que l'Eglise soit seule souveraine au sens classique de pouvoir de com-

mandement suprême, inconditionné et fondé à se définir à sa guise. D'une telle conception se déduit logiquement la domination de l'Eglise, la théorie du *pouvoir direct* qui donne au pape les deux glaives et fait de l'exercice du temporel une simple concession toujours révocable du spirituel, ou au moins celle du *pouvoir indirect* qui implique le contrôle de l'activité des gouvernants *ratione peccati*, enfin l'exercice par l'Eglise de la « compétence de la compétence », droit exclusif de fixer les limites de son domaine (5).

De ce système, la nouvelle prétention de l'Etat souverain, « ... l'absolutisme laïc et le césaro-papisme des empereurs et des rois est l'exacte réplique... ». A l'absolutisme de l'Eglise, « ... les adversaires de la papauté n'ont su... qu'opposer un autre absolutisme, dû à la même erreur de principe... » (6). L'Etat, en effet, a tout simplement retourné — sciemment ou non par la « force des choses » — l'affirmation de souveraineté unitaire et exclusive de l'Eglise qui aboutit à l'identification de l'institution souveraine et du droit. Dans le nouveau système de la pensée laïque, né du xvi^e siècle, au postulat métaphysique de l'origine divine de l'Eglise, l'Etat oppose l'autre postulat — également métaphysique d'ailleurs — de son exclusive nécessité : d'où sa supériorité sur l'Eglise.

Dans ce système, on le voit, l'opposition des deux parties qui vont chacune jusqu'à nier le *principe même* de la souveraineté-indépendance de l'autre, est une opposition doctrinale et absolue.

(5) Nous avons déjà indiqué que cette attitude qui procède d'une affirmation d'ordre métaphysique ne peut qu'être ignorée de la science positive : au regard de celle-ci elle n'est ni vraie ni fausse, elle lui échappe simplement parce qu'elle est le fait de la foi et non de la raison. Le droit ne peut donc en faire état et, même s'il reconnaît la souveraineté spirituelle de l'Eglise dans un certain domaine, ce sera d'un point de vue purement humain. Par là même sera écarté tout ce qui est le fait de la *primauté* et non de la *souveraineté* : supériorité de l'Eglise, « compétence de la compétence » et « pouvoir indirect ».

(6) DELOS, *La société internationale et les principes du droit public*, 1929, p. 196, n. 4.

II. *Conséquences à l'égard de l'Eglise de la primauté du temporel.* — L'Eglise ne peut apparaître que subordonnée à l'État. Mais que faut-il entendre par là ? Ce que nous avons appelé « l'irréductible spirituel » de l'Eglise échappe nécessairement à toute action externe par impossibilité d'appréhension. Le pouvoir laïque n'a évidemment pas plus de prise sur la conscience de ses ressortissants que sur les phénomènes naturels. Mais c'est là chose extra-juridique. Encore faut-il noter que l'activité de l'Eglise ne demeure soustraite en la matière à l'action de l'État qu'autant que celui-ci ne cherche pas à dresser contre ce spirituel son spirituel à lui : contentons-nous de rappeler à cet égard, sans insister sur leur aspect juridique, les grandes tentatives historiques de « césaro-papisme » de l'ancienne Russie orthodoxe, de l'Angleterre d'Henri VIII et de l'Allemagne luthérienne.

Se replongeant dans ses origines païennes l'État pourrait en effet, oubliant la distinction des deux pouvoirs, en revenir à l'Unité antique. C'est ce que la logique « simpliste » de Rousseau avait fort bien senti. La double puissance établie par le Christianisme, remarque-t-il (7), entraîne un perpétuel conflit de juridiction. « On n'a jamais pu venir à bout de savoir auquel, du maître ou du prêtre, on était obligé d'obéir ». De là la malfaisance de l'idée chrétienne de dualité du pouvoir qui « en donnant aux hommes deux législations, deux chefs, deux patries, ... les soumet à des devoirs contradictoires ... Tout ce qui rompt l'unité sociale ne vaut rien ; toutes les institutions qui mettent l'homme en contradiction avec lui-même ne valent rien ». L'aboutissant logique de cette idée c'est, de la part de l'État qui a le droit de changer la religion du pays, la proscription du christianisme et l'établissement d'une religion civile.

Pour ne pas juger opportun d'aller jusque-là — et pour être gênés en la matière par la notion des droits indivi-

(7) *Contrat social*, l. IV, ch. VIII, cité par DE LA B. DE VILLENEUVE, p. cit., p. 106.

duels dont ils ne font pas aussi bon marché que Rousseau et dont ils ne laissent pas de pressentir la contradiction avec l'idée de souveraineté unitaire, exclusive et absolue, la plupart des publicistes n'en estiment pas moins que l'ordre religieux — pour autant que, cessant d'être un fait de conscience individuelle, il entraîne un culte matériel et implique adhésion à une institution « juridico étatique » qui se développe nécessairement dans le ressort territorial de l'État — relève de la compétence de celui-ci. Aucune souveraineté de l'Église n'est dès lors concevable : soumise aux lois de l'État et tout comme les groupes humains que nous avons vu être successivement atteints et emportés par la montée du flot étatique, l'Église, dans sa compétence, est en somme recouverte par celle de l'État souverain. « La souveraine autorité sur l'économie de la religion, écrivait en 1751 Burlamaqui dans ses « principes de droit politique », doit appartenir au souverain ». Et l'un des représentants les plus caractéristiques du droit public du xix^e siècle (8) déclare que « l'État et l'Église ne sont pas, l'un vis-à-vis de l'autre, dans la position de deux puissances souveraines. L'État ne reconnaît l'Église catholique comme puissance souveraine, ni dans son ensemble, ni en tant qu'elle est organisée sur son territoire. Il la traite bien plutôt comme une corporation soumise à sa législation propre ». En résumé, il peut bien y avoir exercice de la part de l'Église d'un certain « pouvoir » religieux ; mais ce n'est là qu'un pouvoir de fait qui n'apparaît pas juridiquement, recouvre qu'il est par la compétence étatique qui, libre de le tolérer, est théoriquement libre de le rejeter (9).

Comment se traduit cette sujétion de l'Église ? Pas

(8) GEFFCKEN SUR HEFFTZER, *op. cit.*, trad. J. Bergson, § 40, n° 1, cité par GUSTINE, *op. cit.*, p. 112.

(9) Cette conséquence logique de l'idée de souveraineté territoriale est bien mise en lumière par PIÉDELIÈVRE (*op. cit.*, II, p. 547 et suiv.) : « ... En bonne logique, dit-il, les questions d'organisation religieuse... ne devraient relever, dans chaque pays, que des principes du droit public interne et des lois constitutionnelles... ».

forcément, nous l'avons noté, par la disparition du régime concordataire. Bien que manifestant en fait un équilibre qui implique l'égalité des parties celui-ci laisse en effet intactes leurs prétentions : c'est de cette souplesse même que sont faits son succès et sa durée, chacun des deux pouvoirs n'y voyant que ce qu'il y veut voir, l'Église une concession faite à l'État, l'État une concession à l'Église. Même lorsqu'il se reconnaît lié par lui, celui-ci ne prétend qu'à une autolimitation de sa part, et même s'il accepte d'y voir une reconnaissance de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège, il attribue à cette reconnaissance un caractère *créateur* qui enlève à la concession toute valeur véritable. La forme concordataire apparaît à l'État, pris d'une part entre la *menace* d'une lutte religieuse et d'autre part *l'intérêt* au simple point de vue national d'une collaboration avec l'Église, comme la solution élégante parce qu'exempte de toute abdication au problème des rapports de l'Église et de l'État (10).

Mais parfois — souvent au cours des luttes historiques — celui-ci a entendu attester avec plus d'éclat et en quelque sorte « pour le principe » sa prétention de souveraineté totale et exclusive. Il l'a fait alors en rejetant le régime concordataire et en séparant l'Église de l'État, séparation qui se traduit par la soumission pure et simple de l'Église au droit commun étatique. Sous ce régime qui se présente *théoriquement* comme un régime de liberté mais qui est souvent un régime de soumission de l'Église à l'État, est écarté le moindre soupçon de reconnaissance d'une « souveraineté » spirituelle du Saint-Siège. C'est le système auquel songe normalement l'État qui, d'une part ne redoute pas le danger d'une lutte ouverte, et d'autre part se désintéresse du fait religieux.

(10) V. à cet égard les remarquables déclarations du garde des sceaux italien M. Rocco, *Europe nouvelle*, n° cité, p. 911, col. 1.

§ 3. — *Appréciation critique de cette conception classique de la souveraineté :*

I. — *Critique du caractère « un et indivisible » de la souveraineté .* — Considérer la souveraineté comme « une et indivisible » et en même temps admettre la pluralité des États en reconnaissant à la souveraineté de chacun d'eux une limite territoriale, c'est s'arrêter dans la voie de la logique, donc être illogique. Pour être véritablement unique et totale la souveraineté devrait être conçue comme dans l'antiquité romaine, c'est-à-dire impliquer outre le retour à l'unité contre la dualité du pouvoir temporel et spirituel, l'unité de ce pouvoir sous la forme de l'Empire mondial. « ...Si les mots de puissance la plus élevée doivent être pris non pas dans un sens relatif mais dans un sens absolu, il ne peut évidemment y avoir en même temps... qu'une seule puissance qui soit la plus élevée... et c'est à cette puissance seule que doit revenir le titre d'État souverain » (11). Telle est bien en effet — après beaucoup d'autres auteurs allemands — la conclusion du juriste viennois Kelsen. D'ailleurs, dans l'ordre interne même, le xix^e siècle n'avait-il pas connu les protestations contre les constitutions bicamérales au nom de l'unité de la souveraineté !

Les conséquences excessives que l'on pouvait donc tirer du système — conséquences inaperçues chez la plupart des auteurs français du siècle dernier et du début de ce siècle, mais qui sont avouées chez les auteurs allemands — amèneraient donc à elles seules à douter du bien fondé de ce système auquel on peut légitimement supposer un vice. Bien au contraire, nous le verrons, la souveraineté doit être conçue comme parfaitement divi-

(11) LE FUR, *Etat fédéral...* (1896), p. 485, n. 1, p. 484 et préface à l'ouv. cité de M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, p. XIII. Pour les idées de Kelsen sur l'unité de la souveraineté étatique, v. DE LA B. DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 400.

sible ; il peut fort bien y avoir dès lors plusieurs pouvoirs, souverains chacun dans leur ordre : notamment nous concevrons — exigée tout à la fois par la raison et la leçon des faits — l'existence, à côté de la souveraineté temporelle des États, de la souveraineté spirituelle des Églises.

II. *Critique du caractère absolu de la souveraineté*. — De même devons-nous refuser à la souveraineté un caractère absolu. Certes, répétons-le, beaucoup de publicistes, parmi ceux qui se sont rattachés à ce système et même les auteurs qui, au xvi^e siècle, ont dégagé la notion de souveraineté, n'ont pas admis la thèse du pouvoir absolu du souverain et de l'identification du droit et de l'État. Plus tard même les publicistes du xviii^e siècle ont rigoureusement affirmé l'existence de droits individuels antérieurs et supérieurs à ceux de l'État, donc s'imposant à lui. Mais ils sont dans l'impossibilité juridique de construire dans ce système la limitation de la puissance publique (12). Nous avons vu d'ailleurs que la

(12) Dans un tel système la limitation de la puissance publique ne peut venir que d'artifices : idée allemande de l'autolimitation ou idée française des droits de l'homme, toutes idées qui, en tant qu'elles se fondent sur une norme supérieure à l'État, sont en contradiction avec l'esprit du système. L'idée d'autolimitation renferme une contradiction (très bien indiquée en ce qui concerne le droit international par POLITIS : « *Nouvelles tendances...* », p. 19 à 21, et d'une façon générale par LE FUR, *Etat fédéral*, p. 424, texte et n. 1 et p. 434, n. 2). Quant à l'idée de droits individuels naturels, elle n'a, nous le verrons, de valeur juridique que si l'on admet que le droit de l'individu « balance » le droit de l'État, donc que la liberté individuelle égale la souveraineté de l'État, donc que l'individu, organisé en dehors de l'État, peut imposer, à celui-ci le respect de son droit sur pied d'égalité. Dans les deux cas l'on est ramené à l'existence d'une norme et d'un droit supérieurs à l'État, droit qui, *bien qu'il n'ait pas toujours été jugé contradictoire avec la notion classique de souveraineté « absolue »*, est, en réalité en contradiction avec cette notion. En ce sens la compétence « totalitaire » que réclame l'État jure avec son affirmation des droits individuels qui viennent limiter son action. Cette limite ne peut venir que d'un droit supérieur qui dès lors assigne à l'État une compétence limitée (v. à cet égard DE LA B. DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 415 à 418, qui montre fort bien que cette théorie des droits individuels, lorsqu'elle ne mène pas à l'anarchie, ramène indirectement à la souveraineté illimitée. V. notamment sa citation de Rousseau, p. 416, 417).

pratique révolutionnaire a été, sur ce point et dans sa première époque, négatrice des droits individuels.

Il faut donc se rendre à l'évidence et comprendre que, quelles qu'aient pu être les illusions entretenues par beaucoup d'auteurs, *il n'y a qu'une forme rigoureuse du système classique* : c'est celle qui, chez Rousseau, chez Kant, chez Hegel, aujourd'hui chez Kelsen, admet la souveraineté illimitée et défie l'État identifié avec le droit. La véritable souveraineté étatique, l'intégrale, c'est chez Kelsen qu'il faut la voir (13) et c'est sur cet aboutissant logique du système — non sur les doctrines anodines d'auteurs peu conscients — qu'il faut la condamner (14).

(13) V. KELSEN, « *Aperçu d'une théorie générale de l'Etat* » *Revue du D. P.*, 1926, p. 561 et s. — Analyse dans DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., 1927, p. 42 et suiv. ; KUNZ (art. cité) *R. D. I. et L. C.*, 1925, p. 564 et suiv. ; HAURIOU, *Droit constitutionnel*, p. 8 et suiv., et 102-103 ; cet auteur fait remarquer que dans le système de Kelsen les individus « n'ont pas nécessairement de droits individuels qui soient opposables à l'Etat parce que, de leur propre système juridique n'émane aucune validité obligatoire pour celui-ci » et il ajoute : « Cette grave conséquence est la négation, non seulement de la liberté politique, mais même des libertés civiles » (p. 9-10).

(14) V. notamment DUGUIT, *R. D. P.*, 1927, p. 573. Après avoir remarqué que le but du droit était de limiter le pouvoir de l'Etat, le savant auteur ajoutait : « Je ne comprends pas, je le répète, comment ce fondement peut être établi si le droit et l'Etat se confondent, si tout le droit est l'Etat, si l'Etat est tout le droit ». Depuis longtemps, en effet, M. Le Fur avait remarqué que dans le système classique l'Etat devient le créateur du droit qui n'existe que par lui et qu'il peut fixer à sa fantaisie sans trouver nulle part de limites théoriques à sa propre volonté ». « C'est toujours cette grosse question, si discutée depuis Rousseau, ajoutait-il, mais heureusement tranchée le plus souvent dans un sens contraire au sien : le droit n'est-il autre chose que la volonté de l'Etat, ou, pour parler comme Rousseau, la volonté du souverain, c'est-à-dire en fait de la majorité du peuple dans une république ; l'Etat est-il chargé de créer le droit ou n'a-t-il qu'à le constater et le sanctionner ? » (*Etat fédéral...*, p. 433. Voir aussi sa démonstration directe à l'aide de textes empruntés à Rousseau, p. 434 et suiv.).

SECTION DEUXIÈME

*La nouvelle conception de la souveraineté
et ses conséquences*

Les inconvénients pratiques de la notion classique de souveraineté ont amené en doctrine une réaction d'ailleurs excessive. Dans l'ordre international cette conception qui s'avérait un obstacle insurmontable, sinon à l'avènement d'un droit des gens obligatoire, du moins à l'organisation rationnelle et pacifique de la société des États, est sortie de la grande guerre frappée à mort. En droit interne son discrédit est moins affirmé parce qu'on sent à peine la vraie cause du mal et le vrai but à atteindre : pour avoir été constatés beaucoup plus tôt que dans l'ordre international les dangers de cette conception n'ont pas vu leurs causes et leurs remèdes mieux précisés. Pendant longtemps, en effet, c'est la souveraineté royale qui a été jugée coupable de tous les maux et « on a cru que tout était sauvé si l'on affirmait le principe que tout pouvoir émane du peuple... » (15). Et bien que théoriquement on ait assez bien senti que « la véritable cause des malheurs publics » (16) était dans l'imprécision et l'illimitation du pouvoir de l'État, bien que l'on ait très nettement vu dans l'existence des droits individuels cette limitation de la puissance publique, on a en pratique beaucoup trop vécu sur cette idée simpliste et peu fondée que seule la souveraineté royale était portée à outrepasser ses droits et que le peuple « qui agit sur lui-même » ne serait pas tenté d'être injuste et arbitraire. En luttant contre la souveraineté royale pour établir la nouvelle souveraineté nationale, on ne s'est pas aperçu que pratiquement, en dépit des promesses oubliées, c'était de la même notion de souveraineté absolue et

(15) DUGUIT, *Manuel* cité, p. 11 *in fine*.

(16) V. *Déclaration des droits de l'homme*, préambule.

illimitée qu'on se réclamait. Et tout en parlant de droits individuels et de liberté, on vivait sous l'empire plus ou moins conscient d'une notion de la souveraineté qui, logiquement, identifiait le Droit et l'État.

Aussi comprend-on que certains esprits « entiers » aient pu songer à répudier jusqu'à la notion même d'une souveraineté qui leur apparaissait essentiellement et nécessairement absolue et illimitée et par suite incapable d'être subordonnée au droit. C'est parce qu'elle lui semblait inconciliable avec le postulat de base de son droit objectif : l'homme, être social, mais être distinct et fin tout de même que Duguit repoussait la notion de souveraineté conçue comme droit subjectif de la puissance publique pour lui substituer — après une autre négation, celle de la personnalité de l'État — l'idée de compétences reconnues aux gouvernants pour l'exécution des services publics (17).

Cette négation était excessive. Duguit avait parfaitement raison de voir l'aboutissant logique du système classique dans l'identification du Droit et de l'État et par suite d'estimer ce système radicalement incapable de fonder sur une base sérieuse la nécessaire subordination de l'État au droit. Mais par contre il avait tort d'aller jusqu'à la négation de la souveraineté en elle-même — ce qui d'ailleurs ne peut être qu'une négation *verbale* car le pouvoir des gouvernants est un fait que le juriste ne peut qu'enregistrer en le systématisant. Il y a, en effet, nous le verrons, une conception de la souveraineté rectifiée, exempte des inconvénients que Duguit jugeait à tort inhérents à cette notion même ; il ne faut pas être dupe des mots et croire que la « *suprema potestas* » soit forcément un pouvoir intégral et absolu, illimité et arbitraire.

En ce sens, répétons-le, la critique de Duguit était

(17) Pour l'exposé de la doctrine de DUGUIT, v. le traité même du regretté Doyen, 2^e éd., I, p. 393 et suiv., et pour une critique très objective mais sympathique, DE LA B. DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 419 et suiv.

verbale et aboutissait — avec une sensible complication — aux mêmes résultats pratiques que la doctrine de la souveraineté révisée par M. Le Fur. C'est qu'en effet, essentiellement dominée par l'idée de subordination de l'État au droit et de limitation de la compétence étatique la doctrine de Duguit, ne donnant aux gouvernants que les pouvoirs de leurs fonctions, que les droits nécessaires à l'accomplissement des services publics, recherchait cette limitation de l'État dans l'analyse et la limitation de son but, la compétence de l'État étant limitée aux services publics impliqués dans le but étatique. Pour M. Le Fur cette compétence étatique qui, en tant qu'elle est en dernier ressort est la souveraineté en elle-même, est limitée directement par le but de l'État au regard du droit objectif. Dans les deux cas il y a limitation, limitation par le but étatique et, nous le voyons, tout le problème de la souveraineté spirituelle des Églises sera celui de savoir, si à leur égard, le but de l'État est limité ou non.

La révision de la notion de souveraineté en cours à l'heure actuelle est donc en quelque sorte l'œuvre de deux courants qui, pour être extrêmement différents dans leurs fondements philosophiques aboutissent cependant — abstraction faite de différence de terminologie — à des conséquences analogues.

Un premier courant est formé de positivistes qui n'hésitent pas à reconnaître au Saint-Siège une compétence spirituelle propre au regard du droit objectif et par là égale à celle de l'État. Par exemple M. Anzilotti qui part du *fait concordataire*, pour lui manifestation de l'égalité des parties (18). En ce sens la souveraineté du Saint-Siège n'est que l'expression juridique de cet équilibre et de cette égalité de fait que l'histoire nous montre en somme réalisés dans les rapports de l'Église et de l'État. Telle est l'attitude des positivistes purs, de ceux qui ne connaissent que les faits et l'induction directe. Autant qu'on

(18) DYONISIO ANZILOTTI, *Cours de droit international*, trad. Gidel, 1929, I, p. 142-143.

peut la déduire de ses conceptions générales l'attitude de Duguit eût été ici différente : la compétence propre et autonome du Saint-Siège serait pour lui la conséquence de la limitation du but étatique et de son propre but au regard d'un droit objectif qu'il avait cru fonder de façon positive sur les exigences des faits qui réclament la « solidarité sociale » (19).

Bien qu'elle prétende rester positiviste, une telle attitude n'est pas très éloignée de celle de M. Le Fur chez qui la nouvelle conception de la souveraineté est la mieux fouillée et la mieux précisée (20). C'est chez cet auteur que nous allons maintenant l'étudier.

§ 1^{er}. — *La nouvelle conception de la souveraineté et sa divisibilité*

I. *La souveraineté, qualité du pouvoir qui s'exerce en dernier ressort dans sa zone de compétence propre, au regard du droit objectif.* — La souveraineté est certes la *suprema potestas*, le pouvoir suprême. Mais est-ce le pou-

(19) Un des juristes qui se rattachent au système de M. DUGUIT, M. POLITIS, remarque que, devant les inconvénients de la notion classique de souveraineté, notamment dans l'ordre international, « on s'est habitué à ne l'envisager que comme l'ensemble des pouvoirs dont l'Etat a besoin pour remplir ses fonctions et réaliser sa destinée » (Nouv. tend., p. 22-23). Il est bien clair que dans un tel système il n'y a pas de souveraineté là où il n'y a pas fonction et but étatiques.

(20) Il nous faudrait ici, parmi les précurseurs de cette révision et de cette rectification de la notion de souveraineté qui aboutira à concevoir l'idée de souveraineté non étatique, faire une place à certains auteurs, FIORE, PILLET, CHRÉTIEN, VERGNES, etc., qui, dans le désir d'expliquer la situation internationale de la papauté en dehors du recours à la notion insuffisante de souveraineté territoriale ont essayé, plus ou moins consciemment, de dégager la valeur juridique du pouvoir de l'Eglise au regard de la souveraineté de l'Etat. Mais ces doctrines sont si peu fouillées, elles peinent si manifestement dans l'obscurité des débuts que nous jugeons beaucoup plus opportun de n'en pas scinder l'étude, de ne pas distinguer entre cette notion de souveraineté spirituelle latente en elles, mais si mal dégagée et même sentie, et le fondement sur cette base de la « souveraineté internationale » du Saint-Siège et d'examiner dans leur intégralité ces doctrines au titre II de cette 2^e partie.

voir intégral, absolu et sans limite ? Nullement : contre la *logique* du système classique et étatique M. Le Fur affirme de la façon la plus rigoureuse la distinction de l'État et du droit, plus exactement, la soumission de l'État au droit. « De tous les auteurs qui ont vu dans la volonté de l'État la source unique du droit, fait-il remarquer, il n'en est pas un, à commencer par Rousseau lui-même, qui n'ait pas été obligé de reculer devant certaines conséquences de sa doctrine. La solution opposée, qui reconnaît la transcendance du droit, s'impose nécessairement ; elle seule permet d'expliquer les restrictions que l'on se trouve, en fait, dans la nécessité d'apporter à l'idée de souveraineté. Nier la possibilité de ces restrictions c'est arriver fatalement à confondre souveraineté et omnipotence, à identifier ce qui est bon et juste avec la volonté de l'État... » (21).

Au système classique qui déduit logiquement d'une conception purement abstraite et systématique de la souveraineté une série de conséquences inadmissibles, M. Le Fur oppose la raison, la logique et les faits «... la raison indique que l'État ne crée pas le droit à sa fantaisie, ... la logique prouve qu'il est complètement faux d'identifier l'idée de pouvoir le plus élevé avec celle d'un pouvoir absolu et sans limites, ... les faits démontrent que la souveraineté ainsi comprise n'a jamais existé que dans la pensée de quelques théoriciens... L'État trouve, tant dans un principe supérieur à lui, celui du droit, que dans l'existence même des individus ou collectivités qui le composent des bornes infranchissables qui s'imposent à sa volonté aussi bien en théorie qu'en pratique ».

Dans ces conditions les vieux caractères dont on avait paré la souveraineté : l'absolutisme, l'indivisibilité disparaissent. Mais comment entendre alors l'idée de « pouvoir suprême » ? N'est-il pas antinomique de parler d'une su-

(21) Sur la nature juridique de la souveraineté (et notamment sa définition) V. LE FUR, *Etat fédéral...*, p. 417 à 494. — Plus spécialement pour la théorie dont il est question ici, v. p. 432 et suiv.

prema potestas limitée par le droit ? Non, car la souveraineté, qui est à l'État ce que la liberté est à l'individu n'est pas plus que celle-ci l'absence de toute règle : ce n'est que la faculté de se déterminer *soi-même*, mais *conformément au droit*. Ce n'est donc qu'un superlatif *relatif* qui, en théorie comme en pratique, suppose un certain nombre de restrictions.

« Tout être organisé, ajoute M. Le Fur, a un but et c'est l'examen de ce but qui indique l'étendue des droits et des moyens qui doivent lui appartenir : ce sont ceux dont la poursuite lui est nécessaire pour la réalisation de son but — et qui indique aussi par là même indirectement ceux auxquels il n'a pas droit : ce sont ceux qui ne peuvent lui être d'aucune utilité pour la réalisation de ce but... L'étendue des pouvoirs de l'État est donc déterminée par sa nature même ; l'État doit posséder tous les pouvoirs nécessaires pour arriver à la réalisation de son but » (22).

La souveraineté est donc la *suprema potestas* mais seulement par rapport aux *sujets* de l'État (c'est-à-dire aux individus et collectivités non souveraines) et seulement dans les limites du droit. La souveraineté est donc « ... la qualité de l'État de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser » (23). Cette souveraineté est un pouvoir suprême parce que c'est un pouvoir en dernier ressort, un droit de dernier mot, et pour tout dire le *pouvoir le plus élevé*, mais ce n'est pas le pouvoir intégral parce qu'elle ne se manifeste que dans la sphère de compétence de l'État, telle qu'elle résulte de son but suivant le droit.

D'une manière générale (car, nous allons le voir, elle n'est pas dans ce système restreinte à l'État) la souve-

(22) LE FUR, *op. cit.*, p. 439, 440. Et bien entendu, en présence d'un besoin nouveau l'État doit pouvoir s'attribuer la compétence correspondante s'il correspond à son but. C'est en cela et en cela seulement, nous le verrons, que consiste la « compétence de la compétence ».

(23) *Id. ibid.*, p. 443.

raineté *in abstracto* peut être définie la qualité du pouvoir qui s'exerce en dernier ressort dans les limites que lui assigne le Droit. « ... C'est tout simplement le droit qui appartient à un pouvoir déterminé, le plus élevé sur un point donné, de prendre en cette matière une décision définitive » (24), ou encore « ... une compétence exercée en dernier ressort parce qu'il faut de toute nécessité s'arrêter à un point donné après lequel il n'y a plus de contrôle possible » (25).

II. *Conséquence de cette nouvelle conception de la souveraineté* — La limitation de la souveraineté conduit très naturellement à sa divisibilité. La souveraineté n'étant que le droit de décider en dernier ressort sur un point donné, ou encore le pouvoir le plus élevé « dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but collectif » de l'institution souveraine, il s'ensuit que l'État n'est pas souverain en dehors de la sphère de compétence qui, conformément au droit, résulte de son but légitime : pas de souveraineté où il n'y a pas de compétence.

Si donc l'on admet le caractère limité du but de l'État on ne lui assignera qu'une compétence limitée à l'organisation des services publics rentrant dans sa fonction, en dehors, au delà de cette sphère de compétence s'étend un domaine interdit à l'autorité de l'État et où d'autres souverainetés sont parfaitement concevables. On ne saurait certes admettre la coexistence dans la même sphère, sur un même point, de deux souverainetés ; on ne saurait pas davantage admettre que sur un point donné il n'y ait aucun « pouvoir suprême » pour dire le dernier mot et se subordonner en les courbant sous sa loi les individus et les collectivités secondaires : ici encore ce serait l'anarchie. Mais sur deux points, dans deux sphères distinctes on peut fort bien concevoir deux souverainetés concurrentes.

(24) LE FUR, « *Le Saint-Siège.....* », p. 19ü.

(25) *Id.*, *ibid.*, p. 90.

« ... La souveraineté, dit M. Le Fur (État fédéral..., p. 487) n'est pas nécessairement illimitée, exclusive et indivisible ; elle n'embrasse pas sans partage possible l'ensemble des buts humains.... Il n'y a... nulle impossibilité logique à un partage de la souveraineté, à l'existence de deux puissances possédant toutes deux un cercle d'activité distinct et les moyens de fait ou de droit nécessaires pour la réalisation de leur but, complètement indépendantes, chacune dans ses limites, de tout autre pouvoir humain et dont chacun doit par conséquent être considéré comme la puissance la plus élevée à l'intérieur de sa zone d'activité ».

Ce concours des souverainetés se manifeste d'abord entre plusieurs États : ce n'est pas le moindre mérite de la théorie de M. Le Fur que d'expliquer parfaitement cette existence juridique et égale de plusieurs souverains qui n'est dans le système classique qu'une révolte des faits faisant obstacle à la logique juridique. Mais en outre, en ce qui concerne l'État fédéral, la S. D. N., la nouvelle théorie fournit une explication logique et naturelle (26).

Mais si la souveraineté est ainsi divisible et si l'Etat, bien que souverain, n'a pas une compétence universelle et laisse à côté de lui, sur le même plan que lui, place à la compétence de puissances également souveraines, ne peut-on concevoir une souveraineté — dans leur ordre

(26) La théorie de M. Le Fur explique fort bien la pluralité des Etats. Personnification juridique de la *nation*, l'Etat a en effet pour but le développement de la collectivité nationale. Or il n'y a pas, dans « la somptueuse variété du monde », qu'une collectivité nationale ; mieux même, la collectivité nationale n'a son plein sens que devant d'autres collectivités nationales. Le but de l'Etat n'est par suite pas illimité dans l'ordre humain et territorial ; il est bien au contraire limité. Sa compétence est de même limitée ce qui laisse place aux compétences des autres Etats qui ont en vue le développement des autres collectivités nationales. Dans chacune de ces zones de compétence a place une autorité étatique investie de la souveraineté et toutes ces autorités suprêmes dans leur sphère sont ainsi placées sur un pied d'égalité juridique absolue.

De la même façon cette théorie explique la situation dans l'Etat fédéral (V. LE FUR notamment dans « *Le Saint-Siège...* », p. 196) et entre les Etats et la S. D. N.

religieux — des Eglises en général et pour l'Eglise catholique du Saint-Siège ? C'est ce qu'il nous faut maintenant rechercher.

§ 2. — *Conséquences en ce qui concerne les Eglises, notamment l'Eglise catholique romaine*

Parti de l'idée de souveraineté limitée parce que subordonnée au droit, nous avons estimé que la souveraineté n'existe que lorsqu'il y a compétence légitime et que cette compétence légitime résulte des exigences du but de l'entité souveraine. De la sorte la souveraineté, cessant d'être conçue comme unitaire et exclusive, et dissociée de l'idée d'Etat, peut être considérée comme divisible entre plusieurs pouvoirs ayant chacun les compétences exigées par leurs buts sociaux. Rechercher si les Eglises en général et l'Eglise catholique en particulier — plus exactement les institutions organiques actuelles ou éventuelles de ces collectivités, tel le Saint-Siège — sont souveraines dans leur ordre, c'est donc rechercher si, à leur égard, le but de l'Etat est limité ou non, si l'ordre religieux rentre dans le but et la compétence étatiques ou au contraire, leur échappant, est susceptible d'être le domaine d'un pouvoir distinct.

Notons tout de suite que, pratiquement, au stade juridique de l'affirmation de l'Etat moderne, cette question est dominée par le fait de la dualité du pouvoir apportée par le Christianisme et que l'Etat — même quand il l'a mal comprise — n'a pas prétendu méconnaître. Le problème se réduit donc à une appréciation critique de cette conception qui, traditionnellement réduit l'Etat aux tâches temporelles.

I. *La limitation au temporel de la compétence étatique.* — La limitation au temporel du but et de la compétence étatiques résulte de la triple considération de la nature des choses, des prétentions de l'Etat lui-même, des enseignements des faits historiques.

Tout d'abord les exigences de la raison et du droit objectif repoussent l'extension de la compétence étatique aux choses religieuses : la *raison* distingue nettement le domaine des choses humaines et des choses divines lesquelles touchent essentiellement aux rapports de l'homme, non plus avec ses semblables, mais avec l'au delà. De ce point de vue la distinction chrétienne des deux pouvoirs qui soustrait les rapports de l'homme avec la Divinité, puissance extraterrestre, à l'action de l'Etat, puissance terrestre, répond bien à la nature des choses. Il est vrai que la difficulté vient de ce que, plus que tout autre, le catholicisme est un *culte* et une *attitude de vie au nom d'une morale* laquelle est, à tort ou à raison, taxée par l'Etat moderne d'incivisme foncier : ceci indique la difficulté de la distinction des deux domaines mais n'infirme pas le principe même de l'incompétence du temporel dans l'ordre religieux.

Mais surtout la limitation de la compétence étatique s'impose du point de vue du *droit objectif*. Certes, ici la question est délicate car elle met en jeu le fondement ou plus exactement le critère même de dégagement de ce droit. Comment savoir ce qu'il exige ? Force nous est de nous rattacher à un principe directeur érigé en postulat. Que sera celui-ci ? l'idée même — idée chrétienne certes, mais apport *définitif* du Christianisme (27) —

(27) V. à cet égard l'accord remarquable d'esprits aussi différents que Henri MASSIS, *Défense de l'occident : passim* et Henri DE MAN. Chez ce dernier le primat de la personne humaine aboutit au libéralisme et à la démocratie mais il en affirme les origines nettement chrétiennes. « Lorsque Bernard Shaw définit le sentiment démocratique comme sentiment du respect absolu de l'homme pour son semblable, il exprime la même idée que la croyance chrétienne à la ressemblance de Dieu avec l'homme et à l'immortalité de l'âme, ce qui implique que chaque être humain doit s'estimer lui-même, se gouverner lui-même et assumer la responsabilité des actes par lesquels il conduit sa destinée » (André PHILIP, *Henri de Man et la crise doctrinale du socialisme*, p. 82 et suiv.). Par ailleurs on ne peut nier que les bases de la civilisation moderne, nos conceptions générales du droit « naturel » et même du droit positif tant privé que public ont été formées par le Christianisme (v. à cet égard E. RIPERT, *La règle morale dans les obligations civiles*). De même FAGUET (*Politique comparée de*

de l'éminente dignité de la *personne humaine*, but et fin de tout droit. C'est là l'individualisme irréductible de la civilisation d'Occident sur lequel le XVIII^e siècle avait si bien « mis l'accent » qu'il le concevait comme un individualisme absolu, « révolte » et « sécession systématique de l'individu contre l'espèce ». Rectifions cette notion, posons en principe que les fins de l'homme doivent être socialement poursuivies, il n'en reste pas moins que c'est en fonction de l'individu et pour lui que doit être conçue l'institution étatique ; — bien mieux, comme nous le verrons, du strict point de vue humain c'est aussi en fonction de l'individu et pour lui que nous devons concevoir toute organisation religieuse.

De ce point de vue nous devons donc nous demander si la dualité du pouvoir réclamée par le Christianisme est ou non favorable à la personne humaine. La réponse est claire : contre tous les sophismes de Rousseau sur l'écartèlement de l'homme entre deux puissances contradictoires nous pouvons affirmer que bien au contraire cette dualité du pouvoir est la meilleure des garanties de la liberté humaine (28) — que l'on songe aux avantages de la séparation des pouvoirs *dans* l'Etat et à ce que serait une société où la puissance publique qui a la contrainte matérielle prétendrait connaître du « for intérieur » des individus ! — et, précisément par les conflits de devoirs qu'elle est susceptible d'engendrer, elle est la meilleure source de développement et d'affirmation de la personnalité, si importante à un Etat démocratique : dans les cas douteux, en effet, c'est aux individus à distinguer ce qui est de César et ce qui est de

Montesquieu, Rousseau et Voltaire) revient à plusieurs reprises sur cette idée que le Christianisme est l'inventeur des droits de l'homme (p. 176 et suiv ; 198).

(28) En ce sens HAURIU (*Droit constitutionnel*, 2^e éd., 1929, p. 109. — V. aussi, p. 653, n^o 4) ; DE LA BIGNE DE VILLENEUVE (*op. cit.*, p. 102-103 et 106-107) ; E. FAGUET (*Les préjugés nécessaires*, p. 340) ; LE FUR (*Le Saint-Siège...*, p. 59). Il est certain que si l'on ne veut ni de la Théocratie ni du Césaropapisme il ne reste comme solution que celle des deux souverainetés égales.

Dieu ; ce cas de conscience, qui les incite à la réflexion sur le Pouvoir, est pour eux la meilleure des sauvegardes contre un trop facile engourdissement dans l'obéissance passive.

Historiquement c'est même, nous le savons, cette revendication par le Christianisme de la liberté religieuse qui a été la première notion du droit de l'individu devant l'Etat. Cette notion devait par la suite — au contact des conceptions germaniques dans lesquelles l'instinct grégaire se conciliait curieusement avec un très vif individualisme et en dépit de sa méconnaissance pratique par l'Etat chrétien qui, pour se faire le bras séculier de l'Eglise et voir dans la religion le fondement du lien social, connaissait indirectement des choses religieuses — cette notion devait se développer jusqu'à être systématisée au XVIII^e siècle par les « Philosophes » précurseurs de la Révolution française. Et l'Etat libéral qui se construit alors va précisément placer à sa base l'idée de droits individuels (29). Certes, d'une part, la Révolution conçoit la liberté religieuse d'une façon un peu trop étroite en l'envisageant comme un simple aspect de la liberté d'opinion, d'autre part elle n'aperçoit pas sa contradiction avec l'idée de souveraineté territoriale appliquée à l'ordre religieux dans laquelle, libérée de tout caractère chrétien, elle se lance sans retenue. Il n'en reste pas moins qu'il faut voir dans cette attitude du nouvel Etat laïque dépouillant les prétentions de l'ancien Etat chrétien un *dessaisissement de compétence* et que cette limitation manifeste du but et de la compé-

(29) Fait par les individus et pour la défense de leurs droits essentiels, l'Etat libéral issu de la Révolution française a donc pour but le développement de ses ressortissants, pour limites leurs droits essentiels. Aussi ESMEIN avait-il parfaitement raison de mettre à la base de son « *Droit constitutionnel* » la *liberté moderne*. Le droit constitutionnel actuel est en effet orienté tout entier vers la protection des libertés individuelles alors que toutes les doctrines politiques de l'Antiquité étaient orientées vers la puissance de l'Etat. Depuis Montesquieu (*Esprit des lois*, L. XI, ch. VI « de la constitution d'Angleterre ») les auteurs sont unanimes dans cette conception.

tence étatiques est érigée en principe de *légitimité constitutionnelle*. De son propre aveu l'Etat libéral dont le XIX^e siècle va voir la généralisation dans le monde arrête son pouvoir devant l'ordre religieux au nom de la liberté de conscience et de culte de l'individu (30). Ce faisant — le fait a été bien senti par le protestantisme — il se montrait sur ce point plus chrétien que l'Eglise et l'ancien Etat catholique car alors seulement étaient donnés son plein sens et sa valeur pratique à la distinction des deux pouvoirs.

De la sorte la « légitimité constitutionnelle » du Libéralisme — lequel, en dépit des nouvelles affirmations bolchevistes ou fascistes n'a nullement vieilli — reconnaît le droit imprescriptible de l'individu à agir en toute liberté dans la zone religieuse en dehors de l'action de l'Etat : là est le domaine de la souveraineté spirituelle des Eglises. L'individu, en effet, y est libre ; cela ne signifie pas qu'il puisse faire ce qu'il veut (car sa liberté n'est que la faculté de se déterminer conformément au droit et à la morale auxquels il demeure soumis) mais simplement qu'il peut, dans ces limites, se déterminer comme il l'entend, se soumettre à sa seule conscience, c'est-à-dire à son interprétation personnelle de la morale et du droit ou, au contraire, obéir « en conscience » à la règle d'une Eglise : dans ce cas celle-ci est bien souveraine puisqu'elle est le pouvoir le plus élevé dans une zone où l'Etat ne prétend pas exercer son action. Loin d'être en contradiction avec le caractère laïque de l'Etat moderne cette conception de la souveraineté spirituelle fondée sur la liberté religieuse de l'individu en est au contraire, nous le voyons, la conséquence logique.

(30) Ces principes sont si bien entrés dans la « légitimité constitutionnelle » des Etats modernes qu'ils tendent à être reconnus internationalement : « L'obligation pour les Etats de respecter les croyances religieuses des minorités ethniques est même devenue, d'après les traités de paix de 1919, un principe de droit international sanctionné par un droit d'intervention... » (HAURIOU, *op. cit.*, p. 653, n° 4). Aux termes mêmes du droit international il n'y a pas en effet d'autre exigence d'unité morale que celle de l'allégeance politique (V. DELOS, *op. cit.*, p. 59 note).

Mais en outre, la limitation du but et de la compétence étatiques résulte des faits en ce sens que l'histoire montre l'impossibilité pour l'Etat d'étendre de façon durable et continue son empire dans le domaine religieux. Sans rechercher ici si ce résultat est dû principalement au désintéressement de l'Etat ou à son impuissance à régenter les faits religieux, il nous faut bien constater que, pour l'ensemble de l'évolution, aucun des deux pouvoirs n'a pu éliminer l'autre, que tous deux vivent dans une sorte d'équilibre exprès ou tacite (31).

Nous pouvons donc conclure que l'Etat n'a ni le *droit*, ni la *volonté*, ni la *possibilité* d'absorber le spirituel. Celui-ci est donc une zone extraétatique où, dans la mesure voulue par les individus, peut s'exercer la souveraineté des Eglises.

II. *La souveraineté spirituelle des Eglises et son concours avec celle de l'Etat.* — Le domaine de l'Etat est donc limité ; il se réduit au temporel. Au delà, dans l'ordre spirituel, l'individu est libre : c'est sur cette liberté que le droit humain fonde la souveraineté des Eglises.

Cette souveraineté, l'Etat est assez enclin à la rejeter parce qu'il est tenté de méconnaître la portée de sa proclamation et de sa garantie de la liberté religieuse. Il cherche surtout à définir par lui seul ce domaine devant lequel il arrête son pouvoir, le considère trop volontiers comme une concession de sa part (alors que sa limitation est simplement déclarative du droit objectif) et s'efforce en somme de reprendre sur le tracé des limites ce qu'il cède sur le fond. Il a d'ailleurs historiquement des circonstances atténuantes : n'a-t-il pas dû se dégager, se construire *contre* l'Eglise et celle-ci n'est-elle pas là, devant lui, perpétuellement militante dans sa prétention au « pouvoir indirect » ? Aussi l'Etat tend-il trop

(31) V. à cet égard le disc. déjà cité de M. Rocco, *Europe nouvelle*, n° cité, p. 909, col. 1 et 911, col. 1.

naturellement à réduire la liberté religieuse à la seule liberté de conscience, chose insuffisante puisque la conscience est après tout matériellement inviolable (32) « ... et qu'à moins d'avoir *sa religion à lui*, et, au nom de cette religion, de prétendre pénétrer dans le « for intérieur » des citoyens, l'Etat ne peut la violer ».

Pour redresser ces tendances, il suffit de le rappeler à la logique de ses propres principes, de l'amener à reconnaître qu'étant de droit objectif tout comme son propre droit et ses propres nécessités la liberté religieuse de l'individu égale et « balance » sa souveraineté. Le domaine religieux n'est pas celui de la puissance publique, que celle-ci soit la volonté d'un roi ou la volonté d'une majorité : la liberté d'un seul individu y équilibrerait celle de tous les autres et le pouvoir même de l'Etat. Et cette liberté religieuse doit naturellement s'étendre à la liberté du culte tant que celui-ci ne heurte pas l'ordre public, c'est-à-dire l'intérêt général du groupe étatique.

Mais le culte et l'organisation ecclésiastique ne sont plus des faits individuels, ce sont des faits collectifs. Et là est encore l'explication de la susceptibilité historique de l'Etat. Ce n'est pas seulement parce qu'il y avait là des faits matériels tombant, au rebours des faits de conscience, sous l'appréhension matérielle de l'Etat et rentrant dès lors dans l'idée de souveraineté territoriale, c'était aussi parce que le culte et l'institution ecclésiastique étaient des phénomènes de groupe que l'Etat libéral issu de la Révolution française, hésitant devant la logique de ses principes, prétendait à une emprise énergique. Dans sa réaction légitime contre les corps et groupements de l'Ancien Régime, on sait en effet combien la Révolution avait conçu l'idée de liberté de façon étroite. Quoi d'étonnant dès lors qu'en matière religieuse comme ailleurs elle n'ait admis, de la liberté qu'elle proclamait, qu'une expression individualiste, qu'en rejetant toute expression sociale elle repoussât avec quelque

(32) DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, cité, p. 261.

horreur l'idée de l'Eglise souveraine considérée comme la personne juridique qualifiée pour représenter contre l'Etat le droit religieux de l'individu ?

Et cependant la souveraineté des Eglises a bien son fondement dans la liberté de celui-ci dont elle n'est que l'expression collective. Cette souveraineté spirituelle n'est qu'un exemple — le seul absolu car, se manifestant dans un domaine qui n'est pas celui de l'Etat, il est l'égal de l'Etat — de cette souveraineté corporative dont parlait M. Paul-Boncour. L'ancien Etat libéral qui ne voulait connaître que la *poussière des individus* et non la *puissance des groupes* était naturellement hostile à cette absorption des fidèles par l'Eglise : il voyait dans l'adhésion de l'individu à une Eglise — surtout « anti-libérale » comme l'Eglise catholique — *une abdication par l'individu de cette liberté qu'il était si fier de lui donner* ; de là son regret, non exempt de colère et d'inquiétude. L'Etat moderne, lui, entraîné par les exigences de la démocratie sociale dans le sens corporatif et syndical, est plus facilement préparé à admettre cet état de choses (33).

Les Eglises nous paraissent donc avoir au regard du droit naturel, vu leur but propre une compétence propre, et par suite leurs organismes « représentatifs », tel le Saint-Siège, peuvent être considérés comme exerçant en face de l'Etat une « *souveraineté* » spirituelle (34).

(33) C'est FIORE (*op. cit.*) qui nous semble avoir été le premier à donner ainsi pour fondement à la souveraineté spirituelle de l'Eglise cette liberté religieuse de l'individu. Il en concluait que même dans l'ordre international la personnalité internationale de l'Eglise devait être appuyée sur le principe (international) de la liberté religieuse. Or le droit international actuel, « déclaratif du droit naturel » et qui manifeste pratiquement la subordination de l'Etat à ce droit s'oriente vers la protection internationale des droits de l'homme. Ce qui signifie que la limitation de l'Etat *même dans son action interne* tend à devenir une règle positive garantie par les autorités supra étatiques qui, par ailleurs, vont se construisant dans la société internationale (V. sur ce point l'*Esprit international* d'avril, 1930).

(34) Certains auteurs et notamment M. Le Fur prétendent que cette conception des souverainetés respectives de l'Etat et de l'Eglise est celle

Nous ne pouvons analyser en détail — étude cependant très intéressante — comment se présente cette souveraineté spirituelle : nous aurions à cet égard à établir pour les diverses Eglises des rapprochements très suggestifs avec les diverses conceptions de l'Etat. Les Eglises protestantes, rapprochées de l'Etat démocratique nous montreraient un aspect « populaire » de la souveraineté spirituelle analogue à la « souveraineté nationale » dans l'Etat libéral. L'Eglise catholique au contraire où le pouvoir ne vient pas d'en bas mais d'en haut, réaliserait le type parfait de la monarchie où le groupe est moins personnifié dans l'organisme Saint-Siège (analogue à l'Etat) qu'incorporé dans le Pape (analogue au roi) et où au surplus le pouvoir suprême, le « souverain », le pape, est investi d'une infaillibilité qui ne se présente pas seulement, à l'instar du pouvoir suprême du groupe étatique, comme une *nécessité de fait* mais bien comme une *notion de droit*.

Contentons-nous d'analyser rapidement les traits caractéristiques de cette souveraineté spirituelle *in genere* en l'opposant à celle de l'Etat.

Entre les deux souverainetés de grandes ressemblances

même du Saint-Siège qui reconnaîtrait parfaitement la pleine souveraineté de l'Etat. Nous ne pouvons nous rallier à cette opinion. Certes, les papes ont assez souvent prétendu reconnaître et proclamer cette pleine souveraineté de l'Etat dans son domaine (V. notamment les textes cités par M. LE FUR, *op. cit.*, p. 90). Mais cette concession est de leur part purement verbale car la « souveraineté » qu'ils reconnaissent à l'Etat laisse subsister, au nom de la supériorité des fins de l'Eglise, la primauté de celle-ci, primauté qui se traduit — nécessairement, du point de vue catholique — par le « pouvoir indirect » et la « compétence de la compétence ».

Cette position est d'ailleurs implicitement reconnue par M. Le Fur qui fait remarquer à plusieurs reprises que les théologiens, dans leur connaissance de la dualité du pouvoir repoussent l'idée de *séparation* qui marque une scission totale jugée (avec raison du point de vue catholique) contraire à la nature des choses, pour parler simplement de *distinction* des deux pouvoirs qui auraient en somme le but *commun* d'aider l'homme à atteindre sa fin. Sur la façon dont l'Eglise entend ainsi la dualité du pouvoir, v. un article de l'*Osservatore romano* reproduit dans le n° déjà cité de la *Documentation catholique*, col. 1512, n. 1 et dans PERNOT, *op. cit.*, des textes très caractéristiques de Léon XIII (p. 17) et Pie X (p. 22).

tout d'abord : l'essence est la même. Aussi M. Le Fur fait-il remarquer que toutes les définitions données pour la souveraineté étatique sont *mutatis mutandis* applicables à la souveraineté spirituelle (35). Il s'agit toujours en effet d'un « pouvoir suprême » (au sens où ce terme doit être entendu, c'est-à-dire dans le sens de pouvoir en dernier ressort et non pas de pouvoir au-dessus du droit). Par ailleurs c'est toujours un pouvoir sur des hommes puisque la souveraineté étatique elle-même est un pouvoir sur des hommes, le territoire n'en étant qu'un élément matériel, le point d'appui ou mieux *la limite*. Cependant, à côté de ces ressemblances, des différences opposent l'une à l'autre les deux « espèces » de souverainetés, celle de l'Etat et celle de l'Eglise, puisque les buts de ces deux institutions sont différents. La souveraineté spirituelle est un droit de commandement qui s'exerce *ratione materiae* sur le spirituel par opposition au temporel (36), c'est-à-dire en ce qui appartient à l'*homo religiosus* par opposition à l'*homo politicus* (ζωον πολιτικού). *Ratione personae* ce droit s'exerce, indépendamment de toute limite territoriale (celle-ci ne s'appliquant qu'aux souverainetés temporelles lesquelles revêtent, en dépit des hypothèses de « contrat social » un caractère obligatoire) sur des hommes qui se rattachent, par un acte de libre adhésion individuelle, à la puissance spirituelle. C'est qu'en effet celle-ci est dépourvue de cette contrainte matérielle dont l'absence serait pour l'Etat, on l'a dit, un « péché mortel ». L'Eglise

(35) *Revue de D. I.*, citée, p. 60.

(36) Nous avons dit que l'homme n'étant pas pur esprit cette souveraineté spirituelle ne peut s'exercer que par l'intermédiaire de certains moyens matériels. Aussi doit-elle s'étendre au domaine du culte et de l'organisation ecclésiastique bien que la limite vis-à-vis de la souveraineté étatique en devienne fort imprécise. C'est là que se rencontrent les « questions mixtes » lesquelles ne sont pas du domaine des deux parties, mais de l'une d'entre elles *encore non précisée*, en dépit des prétentions rivales. Sur cette nécessité d'une certaine souveraineté « institutionnelle » pour compléter la souveraineté spirituelle proprement dite, v. LE FUR, *op. cit.*, p. 101.

catholique, bien qu'elle prétende sur ses fidèles à des sanctions juridiques, ne peut compter en l'absence de tout bras séculier, que sur leurs convictions intimes.

De l'exercice concurrent dans le ressort territorial de l'Etat de la souveraineté temporelle de celui-ci et de la souveraineté spirituelle des Eglises résulte une situation *analogue* à ce *condominium* (mieux appelé *coimperium*), bien connu du droit international. Entre les deux pouvoirs aucune contradiction logique « ... puisque l'action de l'Eglise commence au secret de la conscience, là précisément où doit s'arrêter celle de l'Etat temporel... » (37).

Malgré son existence en face de l'Etat le pouvoir religieux ne doit donc pas être considéré à l'instar de la puissance politique d'un autre Etat comme un pouvoir étranger. C'est évident en ce qui concerne les Eglises nationales. C'est également la vérité pour les Eglises internationales dont le seul exemple est jusqu'à aujourd'hui, en Occident, l'Eglise romaine. Son organe central, le Saint-Siège, ou si l'on préfère son chef, le Pape, doit être considéré — c'est le mot de Portalis — comme un « souverain intérieur ». M. Aristide Briand, dans des circonstances assez délicates, le reconnaissait déjà : pour les catholiques français « il est un pape catholique et français, il est allemand avec les catholiques allemands, il est autrichien avec les catholiques autrichiens... » (38).

Les rapports entre ces deux pouvoirs égaux dans leur souveraineté réciproque ne sont pas par suite des rapports internationaux mais des rapports *intergroupaux* ou

(37) DE LA BIGNÉ DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 241.

(38) (Discours du 9 novembre 1905 cité par LE FUR, *op. et loc. cit.*). — Cette idée rencontre aujourd'hui assez peu d'opposition, même dans les pays de majorité protestante où pourtant pendant longtemps l'accusation de « papisme » avait revêtu le caractère d'un reproche d'allégeance politique à l'égard d'un « souverain étranger ». C'est ainsi que, remarquant que le centenaire de l'émancipation des catholiques avait été célébré à Londres avec un vif éclat et au milieu de « la bonne volonté manifeste et de la sympathie éclairée de leurs compatriotes protestants » le *Daily express* ajoutait qu'il y a seulement 50 ans ces manifestations auraient

intersouverains. Si l'Etat veut s'assurer une participation dans les affaires religieuses (notamment en ce qui concerne la nomination des évêques) ou même simplement pour le tracé des compétences respectives au regard du droit objectif, la solution concordataire expresse ou tacite — ce qui ne signifie pas, bien entendu, l'abdication de l'Etat — s'impose donc comme la solution normale et légitime. Mais il faut bien remarquer que c'est là une conséquence *non spéciale à l'Eglise catholique* : elle doit s'entendre de tous les pouvoirs religieux qui, en face de l'Etat, sont organisés pour représenter juridiquement leurs fidèles. C'est ainsi que le gouvernement prussien, après avoir conclu l'an dernier un concordat avec le Saint-Siège, vient de manifester l'intention de passer avec l'Eglise protestante de Prusse un acte analogue.

C'est qu'en effet, telle que nous l'avons présentée, la souveraineté spirituelle des pouvoirs religieux n'est que l'expression sociale de la liberté religieuse des individus. Ceux-ci restent placés dans une égalité juridique absolue. Certes, l'individu qui ne se rattache à aucune Eglise, le « penseur libre », se trouve en quelque sorte — c'est là l'inconvénient inhérent à toute conception individualiste de la liberté — *isolé* devant l'Etat : il s'abandonne en fait au droit unilatéral de la puissance étatique. Il restera libre dans le domaine religieux mais celui-ci sera ce que le voudra l'Etat seul, c'est-à-dire, dans l'Etat démocratique moderne, la « volonté générale ». Heureusement le droit commun étatique est un droit commun de liberté. Mais pour les individus qui se rattachent à une Eglise quelle qu'elle soit, il faut théoriquement admettre que leur droit naturel égal à celui de l'Etat est désormais exprimé légitimement par l'institution religieuse qui les

soulevé leur hostilité, « ... mais, concluait-il, personne aujourd'hui ne songe à trouver que le fait d'appartenir à l'Eglise catholique romaine soit incompatible avec une loyauté absolue vis-à-vis du souverain de nos Iles » (cité par T. F. BURNS, « *Le catholicisme en Angleterre* », *Rev. des Jeunes*, 1929, p. 331-332).

intègre et dont il forme précisément la souveraineté spirituelle (39). Toutes les confessions sont aussi égales entre elles et égales à l'Etat parce qu'ayant comme lui un droit dérivé directement du Droit objectif ; toutes peuvent de la même façon prétendre avec lui à la même discussion sur pied d'égalité, réserve faite bien entendu — au nom de l'ordre public du groupe étatique — pour des sectes qui, tels les Mormous, s'adonneraient à des pratiques en contradiction manifeste *avec l'expression dominante du droit objectif* dans la société envisagée.

§ 3. — *Appréciation critique*

I. *Souveraineté et compétence de la compétence.* — A l'intersection des deux plans ou si l'on préfère sur les confins des deux domaines de l'Eglise et de l'Etat, dans ces « matières mixtes » revendiquées par les deux pouvoirs, un problème se pose, celui du *tracé des limites* devant lequel la théorie nouvelle semble être en défaut : le conflit, loin d'être supprimé n'a-t-il été que dissimulé par elle ? écarté en théorie par la reconnaissance du principe des deux domaines et des deux droits, va-t-il reparaître dans l'application ? Précisément parce qu'il rend concevable le concours de plusieurs souverainetés égales, le nouveau système semble devoir laisser sans solution les conflits de compétence. Et n'est-ce pas précisément dans la qualité du pouvoir de déterminer par

(39) Il est vrai que l'individu ne devient ainsi fort vis-à-vis de l'Etat qu'en se soumettant à une Eglise, c'est-à-dire à une souveraineté de groupe. Car c'est là le dilemme qui rend sensible l'éternelle difficulté de concilier la liberté et l'autorité : ou la loi de l'Etat, ou la loi de l'Eglise ; on ne fait au fond que changer de maître. Ce système est toutefois — même pour les citoyens attachés à une confession — plus respectueux que l'unité du pouvoir de la liberté individuelle parce que, outre les avantages de la « séparation des pouvoirs », il faut remarquer que si la souveraineté de l'Etat est effective parce qu'appuyée sur la contrainte, la souveraineté de l'Eglise est purement volontaire, surtout depuis que la laïcisation de l'Etat l'a privée de tout bras séculier.

lui-même, ses limites, dans la « compétence de la compétence » que serait l'essence véritable de la souveraineté ?

Mais il n'y a pas en réalité entre puissances égales de « compétence de la compétence ». Celle-ci est certes un élément essentiel et peut-être le critère de la souveraineté. Mais — M. Le Fur l'a depuis longtemps fait remarquer en ce qui touche aux rapports internationaux, — l'Etat n'est pas véritablement « souverain » à l'extérieur ; et « ... ne possédant pas de véritable souveraineté extérieure, il ne peut avoir non plus le droit de déterminer librement sa compétence vis-à-vis des Etats étrangers... » (40). La « compétence de la compétence » n'existe en effet *qu'à l'intérieur* des Etats dans les rapports du pouvoir souverain avec les collectivités secondaires non souveraines. Encore le « pouvoir suprême » ne peut-il se définir à leur égard que conformément au droit (41).

C'est qu'aussi bien, entre puissances souveraines, le problème des conflits de compétence se présente, non pas comme permettant à l'une des parties une autolimitation en fonction de ses seuls intérêts, mais bien comme un tracé impartial de limites conformément aux exigences du droit objectif. Or à cet égard, dans les conflits entre Etats, l'idée de suprématie est aujourd'hui condamnée : le principe, bien assis, de l'égalité des Etats refuse à aucun d'eux le droit de définir sa compétence à l'égard des autres. Il ne reste par suite d'autre solution que la recherche mutuelle de la légitime compétence de chacun, c'est-à-dire l'*accord* ; à défaut de celui-ci ne se concevait — jusqu'à ces derniers temps du moins — d'autre possibilité de « solution » que la *guerre*, trop souvent voie d'exécution d'une visée d'hégémonie contraire au droit. Aussi tout le mouvement international actuel tend-il à créer sur ce point des modes de solution pacifiques — ici « judiciaires » — qui compor-

(40) *Etat fédéral...*, p. 465.

(41) LE FUR, *op. cit.*, p. 467.

tent essentiellement le recours à un organisme départementaire qui, au-dessus des puissances en cause, doit dégager — souverainement puisque sur ce point il dit le dernier mot — les compétences de droit objectif.

Quelle est la situation entre puissances temporelles et spirituelles ? elle est essentiellement la même : l'égalité théorique n'y laisse place qu'à la solution d'accord, à défaut de laquelle ce sera nécessairement la lutte ouverte, cette guerre qui, tout comme la guerre internationale « ne paie pas » ... Pourra-t-on du moins songer ici à une solution pacifique et judiciaire ? Non, au moins en ce qui concerne l'Eglise catholique à laquelle sa position d'institution divine interdit absolument tout recours à un tiers supérieur qui ne pourrait être qu'un supérieur *humain*. La solution d'accord n'en sera que d'autant plus nécessaire. A défaut il faudra bien reconnaître à l'Etat — chacun restant sur sa position théorique — le droit de faire prévaloir son point de vue et par sa puissance matérielle de le faire passer dans les faits. Mais il faut bien se rendre compte que cet exercice de la « compétence de la compétence » par l'Etat n'est en définitive qu'une *nécessité de fait* qui, si elle s'impose pour sortir du conflit et lui donner une solution autre que le *statu quo*, ne porte pas atteinte à l'égalité juridique des deux parties dans leurs souverainetés respectives. L'Etat est en effet, ici encore, subordonné au droit et il doit s'interdire de faire prévaloir toute solution qui ne serait pas, pour lui, le droit.

II. *Le fondement libéral et individualiste de la souveraineté spirituelle et l'idée d'Etat.* — Notre conception qui fonde la souveraineté spirituelle des Eglises sur la liberté religieuse des individus qui s'y rattachent, ou plus précisément la considération de cette liberté comme un droit naturel de l'homme antérieur à l'Etat et par suite s'imposant à lui risquerait, si elle n'était contenue dans des strictes bornes, d'aboutir à la dissolution de l'idée d'Etat.

Certes, la dualité du pouvoir mérite à notre sens de demeurer puisque nous avons estimé que l'Etat n'avait pas un but et une compétence universels et que les rapports de l'homme avec le Divin devaient nécessairement échapper à la puissance terrestre. Mais l'idée de liberté naturelle ou tout autre équivalent qui dresse l'individu devant l'Etat sur pied d'égalité doit être d'une façon générale écartée comme contraire aux nécessités étatiques, lesquelles impliquent une conciliation très délicate de la *liberté* des individus avec l'*autorité* exigée par la poursuite en commun de leur développement.

Si l'ensemble des droits que l'on s'accorde à reconnaître à la personne humaine et que la Révolution française a proclamés devaient en effet être conçus comme des droits *de nature*, nous serions conduits à les concevoir comme « balançant » le pouvoir de l'Etat et à reconnaître la *souveraineté* de toutes les associations formées par les individus pour la défense de ces droits essentiels. Ce serait donc soustraire le domaine de toutes ces libertés à la souveraineté de l'Etat et dresser en face de lui sur pied d'égalité de nouveaux « pouvoirs suprêmes » vis-à-vis desquels il ne pourrait se définir que par voie d'*accord*, à défaut par la lutte ouverte, ou, en mettant les choses au mieux, par le recours — tout comme dans l'ordre international — à la procédure judiciaire d'un organisme départiteur. Or il est clair qu'une telle conception qui substituerait ainsi le domaine du *contrat* à celui de la *loi* serait absolument destructrice de la notion d'Etat telle qu'elle s'est construite dans les temps modernes sur les ruines de la féodalité. Sous couleur de libéralisme ce serait donc une réaction certaine qui nous ramènerait ou nous amènerait à une conception anarchique de la société (42).

(42) Tel est bien le sens de l'évolution à laquelle tendait consciemment les doctrines et inconsciemment les militants du « syndicalisme révolutionnaire » pour ce qui touchait plus particulièrement aux droits économiques de l'individu. Si l'on s'accorde en général aujourd'hui à admettre l'expression sociale de ces droits, donc le corporatisme et le syndicalisme,

Là est, peut-être, consciente ou non, la raison profonde de l'attitude des révolutionnaires de 89 à l'égard du droit d'association. On dit souvent et avec raison qu'ils ont refusé ce droit parce qu'ils y voyaient la ruine de tous les autres droits de l'individu, l'abdication insouciance de sa jeune liberté devant la souveraineté du groupe. Mais en même temps, et peut-être surtout, on repoussait l'association parce qu'on y sentait obscurément le levier qui transformait la liberté naturelle de l'individu, contraire à la souveraineté de l'Etat, en une souveraineté de groupe effectivement opposée à cette souveraineté étatique et par là, cherchant à échapper à la loi d'Etat pour négocier par voie d'accord (43).

Abandonnant cette expression trop individualiste des libertés individuelles, l'Etat moderne, chez nous depuis 1884 surtout, tend vers une conception « sociale » de ces libertés : l'isolement de l'individu a été jugé préjudiciable à lui-même et au surplus attentatoire à ses droits. Mais précisément, à l'heure actuelle, la tendance de ces groupes à s'évader de la souveraineté étatique est manifeste. En affirmant la limitation au temporel du but de l'Etat et en fondant sur la liberté de l'individu la souveraineté des Eglises, il était donc nécessaire de rappeler le caractère tout à fait exceptionnel de cette situation.

on tend aussi à estimer que leur constitution et leur organisation ne doivent pas se faire en marge de l'Etat mais bien dans la constante subordination à la souveraineté de celui-ci.

(43) Il est vrai que, refusant le droit d'association, la Révolution sacrifiait en somme le droit de l'individu à la souveraineté de l'Etat (qui d'ailleurs lui semblait ne plus devoir être nocive puisque c'était désormais la souveraineté de la nation). Mais c'est qu'aussi bien tel est le dilemme inéluctable quand on va à l'extrême des tendances entre lesquelles il faut se tenir dans une position moyenne : ou l'abdication de la liberté de l'individu devant la souveraineté de l'Etat, ou son abdication devant la souveraineté du groupe — laquelle au surplus risque d'étouffer l'idée d'Etat. La seule façon de s'échapper de ce cercle c'est d'admettre l'association mais *facultative*, ce qui est précisément le cas pour les Eglises,

CHAPITRE III

Le rétablissement de la souveraineté territoriale du Saint-Siège

—

PREMIÈRE SECTION

Mode de constitution de la nouvelle souveraineté territoriale du Saint-Siège

§ 1^{er}. — *Théorie juridique du rétablissement de la souveraineté territoriale de la Papauté*

I. *La base juridique du nouveau régime : le « Traité du Latran » ; sa nature.* — Alors qu'avant 1929 la situation interne du Saint-Siège avait à sa base une loi italienne, concession de privilèges de l'Etat italien à l'un de ses ressortissants, que cette concession était même tout à fait exclusive de souveraineté territoriale, sa situation est désormais fondée sur un accord à deux, le « Traité du Latran ».

Cet accord présuppose la personnalité internationale de l'Eglise catholique représentée par le Pape (1) : en entamant dès 1926 des négociations l'Italie, nous l'avons vu, avait implicitement reconnu comme égale à la sienne la qualité juridique du pape. Au traité du Latran elle reconnaît expressément à celui-ci la « souveraineté internationale » comme s'imposant à elle parce qu'elle résulte de la souveraineté spirituelle du pontife (art. 2). Aussi

(1) D. ANZILOTTI, *Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 165 à 176. A tout le moins la reconnaissance italienne de la personnalité internationale du Saint-Siège résulte-t-elle du Traité du Latran : V. MORELLI, *Il trattato fra l'Italia e la Santa Sede*, même revue, p. 201 et suiv.

cet acte bilatéral dit « Traité du Latran » — qui ne saurait être confondu avec les concordats ou les actes quasi concordataires passés par le Saint-Siège, et qui est le seul acte de son espèce auquel le Vatican soit, de nos jours partie — doit-il être considéré comme un véritable *traité* « international » (2). Il est en effet conclu entre deux puissances qui se considèrent comme souveraines et l'Italie, par cela seul qu'elle a accepté de négocier sur pied d'égalité, doit tenir sa parole ; elle est engagée, liée ; il n'y a pas pour elle acte interne, autolimitation dont elle puisse par elle seule se dégager : il y a donc nécessairement *traité*. Toute violation de la foi donnée serait de sa part une atteinte à la règle : *Pacta sunt servanda* », règle fondamentale de la communauté internationale (3). Le « Traité du Latran », dès lors qu'il se trouve par ailleurs régulièrement notifié aux autres membres de cette communauté, se trouve placé sous la sauvegarde du droit des gens.

II. *Caractère créateur ou simplement déclaratif de ce traité : la constitution de la Cité du Vatican.* — Par cet acte l'Italie, après avoir reconnu dans le préambule devoir se constituer à ses dépens comme garantie irremplaçable au regard du droit international de l'indépendance pontificale une certaine souveraineté territoriale au profit du Saint-Siège, lui reconnaît (art. 3) « la pleine propriété et l'exclusive et absolue puissance et juridiction souveraine sur le Vatican tel qu'il est actuellement

(2) Y. DE LA BRIÈRE, *R. D. I. et L. C.*, 1929, p. 137 et « *L'Organisation internationale du Monde contemporain* », 3^e série, 1930, p. 42. — DIENA (*La Santa sede e il diritto internazionale. Rivista...* citée, p. 177 et suiv.) estime que l'acte du Latran est un traité pour tous ceux qui reconnaissent au Saint-Siège en tant que tel la personnalité internationale. Mais même pour les autres il y a traité, le caractère de l'acte signé devant être apprécié au moment de sa ratification, moment où, d'après cet auteur, la Cité du Vatican serait « incontestablement » un Etat souverain.

(3) Ainsi que nous le verrons, l'Italie ne saurait à cet égard exciper du défaut de force obligatoire résultant du non enregistrement du traité au secrétariat de la S. D. N., enregistrement auquel, en tant que membre, elle était assujettie par l'act. 18 du Pacte de la Société.

constitué, avec toutes ses dépendances et dotations, de telle sorte que se constitue la Cité du Vatican... ». Bien que cette constitution ne soit guère pratiquement, nous l'avons vu, que la transformation du *fait en droit*, elle apparaît comme l'acte de naissance à l'égard de l'Italie de la souveraineté territoriale du Saint-Siège.

Mais cet acte de naissance se confond-il avec la naissance même de l'Etat ? (4). Celle-ci n'est pas en général un fait *juridique*, mais un fait *historique*, la réunion des éléments constitutifs de l'Etat. C'est ainsi que sont apparus l'Etat belge ou l'Etat irlandais (5) dès le jour où les collectivités établies sur les territoires correspondants ont échappé à l'ancienne autorité étatique qui les régissait pour se trouver soumises en fait à une autorité nouvelle émanée d'elles. Seulement pour les autres Etats, le nouveau n'existe qu'à compter de leur reconnaissance.

Ce phénomène ressemble évidemment à la constitution de la Cité du Vatican : l'Italie en effet ne fait que reconnaître une situation qui ne dépend pas d'elle puisque la souveraineté territoriale n'est, de son propre aveu, que la conséquence de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège. Est-il cependant identiquement le même ? Non, car dans l'exemple belge ou irlandais, la naissance de l'Etat, fait historique, se distinguait parfaitement du fait juridique de sa reconnaissance par l'ancien souverain territorial qui « s'inclinait devant le fait accompli ». Au contraire, quand voit-on apparaître en fait, précédant la reconnaissance italienne, la nouvelle souveraineté territoriale du Saint-Siège ? Dans ces conditions, bien que l'Italie déclare simplement reconnaître une souveraineté territoriale qui, en son fondement permanent devait exister avant 1929, il semble bien que cette souveraineté soit pourtant créée par le Traité du Latran. En somme cette constitution de la Cité du Vati-

(4) V. STRUPP, *op. cit.*, p. 48 et suiv.

(5) Réserve faite de la question de la pleine souveraineté de celui-ci.

can, sur laquelle le préambule comme le texte même du traité sont extrêmement vagues, s'apparente bien plutôt à la constitution de certaines zones territoriales libres qui se présentent comme le résultat du pouvoir *créateur* des Etats (6). Et si la théorie de la naissance des Etats s'avère ici inapplicable c'est tout simplement que la Cité du Vatican, ainsi que nous le prouverons, ne saurait être considérée comme un Etat.

Il est donc bien difficile de se prononcer — question d'ailleurs toute théorique — sur le caractère simplement *déclaratif* ou au contraire *créateur* de la reconnaissance de souveraineté territoriale contenue dans le traité du Latran et par voie de conséquence sur la rétroactivité de la constitution de la Cité Vaticane. Bien que le Saint-Siège ait en somme fait triompher sa thèse du droit violé ; bien que l'Italie soit revenue sur sa volonté et sa prétention d'annexion intégrale — qui, nous l'avons vu, était unie à la force matérielle, l'élément déterminant du droit positif — bien qu'en outre le pape ait fait affirmer de façon expresse le fondement religieux donc d'essence permanent et, en tout cas antérieur à 1929, de sa souveraineté territoriale, nous nous prononçons plutôt pour le caractère créateur et non rétroactif du Traité du Latran (7).

(6) Par exemple les constitutions des villes libres de Cracovie (Congrès de Vienne de 1815) et de Dantzig (Traité de Versailles de 1919).

(7) D'après M. ANZILOTTI (*Rivista...* citée, p. 165 à 176) le nouvel Etat pontifical n'est pas une création directe du Traité : celui-ci se borne à établir entre l'Etat Italien et le Saint-Siège un ensemble de droits et de devoirs réciproques d'où résulte en fait l'existence de l'Etat nouveau ; il y a *abandon* de la souveraineté italienne sur le Vatican plutôt que *transfert* : *Politiquement*, nous avouons qu'il en est bien ainsi. Mais il n'empêche que *juridiquement* — nous croyons l'avoir montré — on ne pouvait admettre la survivance après 1870 d'une souveraineté territoriale du Saint-Siège, même réduite au seul Vatican. Or, depuis 1929 il en est autrement. L'effet du traité est donc bien *créateur*. Pour admettre la rétroactivité et surtout l'effet déclaratif du traité il faudrait y voir de la part de l'Italie la renonciation — rétroactive ! — à sa prétention d'annexion intégrale. On pourrait alors admettre la survivance après 1870 d'une certaine souveraineté territoriale du Saint-Siège dont la Cité du Vatican ne serait que la figure nouvelle, limitée et reconnue par le traité

D'ailleurs le texte même du préambule et l'article 3 du traité ne parlent pas à proprement parler de rétablissement de l'Etat Pontifical mais simplement de *constitution* de la Cité du Vatican. Faut-il toutefois en conclure que la nouvelle souveraineté territoriale du Saint-Siège est une chose tout à fait nouvelle et que, de l'aveu même du Vatican, il y a une solution de continuité entre elle et l'ancien Etat Pontifical ? Non, ce n'est que la figure nouvelle d'une vieille chose, le pouvoir temporel, épuré comme nous le verrons, de tout ce qui n'était pas son essence.

§ 2. — *Force juridique du nouveau régime :
lien entre le concordat et le traité*

Nous avons déjà remarqué que, justifiée aux yeux de l'Italie par la mission religieuse du Saint-Siège dans le monde, la Cité du Vatican disparaîtrait naturellement, l'accessoire suivant le principal, en cas de disparition de cette fonction spirituelle (8). Mais en outre la solution politique de la question romaine et donc la constitution de la Cité du Vatican est-elle, ainsi que n'a cessé de l'affirmer le Saint-Siège, juridiquement liée au maintien de la solution religieuse, c'est-à-dire, pratiquement, des dispositions du concordat ? C'est ce que nous allons brièvement examiner.

du Latran. Telle semble être l'attitude du professeur Jemolo (*Carattere dello stato della Città del Vaticano. Rivista...* citée p. 192 et suiv.) pour lequel le nouvel Etat n'est pas créé de toutes pièces par l'Italie avec des éléments empruntés à son organisation interne, mais n'est que le développement d'une entité juridique préexistante. Telle est en tout cas la position de M. Mussolini qui, voulant montrer que la solution de la Question romaine ne coûtait rien à l'Italie a prétendu que pas un pouce de terrain et pas un homme n'étaient cédés au Saint-Siège (*V. disc. cit.* Doc. cath., col. 1560). Mais si c'est là une thèse qui flatte l'amour propre italien elle est en contradiction manifeste avec l'attitude antérieure de l'Italie dont la volonté d'annexion intégrale n'était — nous l'avons vu — pas douteuse. Or cette volonté, appuyée sur la force matérielle, ne pouvait pas ne pas commander la solution du droit positif.

(8) JEMOLO, *op. et loc. cit.*

I. *Position de la question.* — Il est incontestable que le concordat du Latran, sauf si on le considère comme une pure autolimitation de l'Etat italien qui ne l'engage pour ainsi dire à rien vis-à-vis du Saint-Siège — chose évidemment insoutenable — a, par lui-même, une certaine force juridique. Mais, nous l'avons déjà remarqué, à l'inverse de la solution de la question romaine, immédiatement et définitivement atteinte, ses effets sont *continus* : il pèsera donc continuellement sur les épaules de l'Italie et celle-ci peut, avec le temps, être portée à s'en débarrasser en tout ou en partie.

Il est d'autre part certain — le Saint-Siège le reconnaît d'autant plus volontiers qu'il peut avoir à s'en prévaloir — que par le fait même de ce caractère continu des modifications doivent être possibles. Si ce sont de simples ajustements de détail exigés par l'usure du temps, ils seront très certainement réalisés par voie d'accord. Mais s'il s'agit de modifications de principe — *a fortiori* si l'Italie prétendait rejeter le concordat entier et le principe même du régime concordataire — des conflits sont possibles. L'Italie alors ne manquera pas d'invoquer la clause *rebus sic stantibus* supposée écrite dans tous les actes synallagmatiques à exécution successive passés entre puissances souveraines — et dont le jeu, nous le verrons, est particulièrement aisé en matière de concordat — pour justifier une abrogation unilatérale. Considérant le maintien des principes essentiels du concordat comme une condition résolutoire tacite du traité politique, le Saint-Siège pourrait-il alors, pour faire échec à la prétention de l'Italie, menacer de dénoncer ce traité, se replaçant ainsi dans la situation qui fut la sienne entre 1870 et 1929 ? C'est là rechercher s'il existe entre les deux actes un *lien de droit* qui subordonne notamment le sort du traité à celui du concordat.

Sur ce point la thèse pontificale maintes fois affirmée est catégorique : « les deux actes sont, selon leur lettre et selon leur esprit, comme aussi selon les communications faites explicitement de vive voix et par écrit » le complé-

ment nécessaire l'un de l'autre et sont inséparables et indissolubles... Il en résulte que *simul stabunt* ou bien *simul cadent*, même si de ce fait la Cité du Vatican et l'Etat qui s'y rattache devaient tomber... » (9).

L'attitude de l'Italie est au contraire beaucoup plus douteuse : après avoir formellement affirmé l'intangibilité du traité en niant tout lien de droit entre les deux actes par la voix même de M. Mussolini (10), elle a dû battre en retraite devant la réaction du Saint-Siège (11) dans le procès-verbal de ratification des Accords (12). Mais, à notre sens, la formule employée laisse encore place au doute à tel point que la thèse de l'absence de lien juridique a été par la suite reprise par une publication italienne de caractère semi-officiel (dans le livre « Date a Cesare ») et que, dans son encyclique de décembre 1929 Pie XI a cru devoir réaffirmer sa position constante (13). On ne peut donc considérer la question comme supprimée par les termes du procès-verbal de ratification.

II. *Solution de la question.* — Remarquons tout de suite qu'il n'y a aucun lien *exprès* entre les deux actes, sinon l'alinéa premier du *préambule du concordat* : « Etant donné... que : dès le commencement des négociations entre le Saint-Siège et l'Italie pour résoudre la « Question romaine », le Saint-Siège lui-même a proposé que le traité relatif à cette question fût accompagné *comme complément nécessaire* par un concordat..... ». D'autre part la déclaration contenue dans le procès-verbal de ratification (« Les H. P. C., au moment de procéder à l'échange des ratifications des Accords du Latran, ont réaffirmé leur volonté d'observer loyalement, dans la lettre comme dans l'esprit, non seulement le Traité

(9) Lettre du pape au cardinal Gasparri, déjà citée.

(10) V. notamment *disc. cit.* Doc. cath., col. 1590.

(11) Lettre au cardinal Gasparri, déjà citée.

(12) Texte in Doc. cath., col. 1592.

(13) V. « *Le Temps* » du 25 décembre 1929.

avec la reconnaissance irrévocable et réciproque de souveraineté et l'élimination définitive de la Question romaine, mais aussi le Concordat dans ses hautes finalités tendant à régler les conditions de la religion et de l'Eglise en Italie ») ne vise que le présent mais non l'avenir : il n'est aucunement affirmé que les deux actes doivent avoir des destinées réciproques — or, après la lettre au cardinal Gasparri, le pape a sûrement recherché un texte pleinement satisfaisant ; s'il ne l'a pas obtenu, c'est que l'Italie s'y est refusée. — Bien plus, le doute est laissé entier par les termes « irrévocable et définitive » qui s'appliquent exclusivement à la solution de la Question romaine (14).

Il n'y a donc entre les deux actes, ni dans aucun d'eux, ni dans le procès-verbal de ratification, de lien expressément affirmé. Y a-t-il du moins un lien *implicite* résultant de l'esprit des textes ? Oui, à notre sens.

La thèse pontificale est ici fortement assise sur l'article 1^{er} du Traité dont nous avons déjà noté l'extrême importance (15) et dont le concordat n'est que la conséquence ou mieux l'application. De la sorte, la solution religieuse (art. 1^{er} du traité et concordat) apparaît comme un *tout indissoluble* et le concordat est en quelque sorte pérennisé par le procédé formaliste de l'insertion de son principe (matière pourtant religieuse au fond) dans le traité politique (16). Dans ces conditions si des adaptations sont possibles dans l'avenir, elles ne pourront avoir lieu que d'un commun accord — non par la volonté unilatérale de l'Etat italien — et ce ne pourront être que des *modifications* laissant subsister le concordat lui-même et ses grands principes impliqués dans l'article 1^{er} du traité.

(14) Aussi ne pouvons admettre avec le R. P. DELOS (*R. G. D. I. P.*, 1929, p. 470) que « le procès-verbal de ratification... spécifie... de façon formelle la solidarité des deux actes ».

(15) De par ce texte « les deux contractants se placent sur le plan spécial de la pensée catholique » (DELOS, *op. cit.*, p. 472).

(16) Dans le même sens V. DELOS (*op. cit.*, p. 472) et DE LA BRIÈRE, *Organisation internationale...*, p. 46-47).

Or, cette relation entre les deux actes est parfaitement reconnue du côté italien. Du « principe fondamental » posé par l'article 1^{er} du traité, le concordat est, dit le Duce, « la suite logique et nécessaire » (17). « Le concordat, ajoute le ministre Rocco (18), développe et applique le principe consacré par l'article 1^{er} de la Constitution et réaffirmé par le traité politique, à savoir que la religion catholique est la religion de l'Etat et qu'en conséquence l'Etat italien est un Etat catholique... ». De la sorte ce concordat apparaît comme le mode d'exécution modifiable d'une obligation permanente dont le fondement et l'essence est la catholicité de l'Etat italien ; cette obligation continuerait en tout état de cause à lier l'Italie en cas de dénonciation de sa part et pour ce qui nous occupe elle est la contre-partie de la solution politique également insérée au traité : elle donne par suite à la durée de la Cité du Vatican une condition suspensive : le sort et la durée de cette obligation (19).

DEUXIÈME SECTION

La nouvelle souveraineté territoriale du Saint-Siège *L' « Etat de la Cité du Vatican »*

§ 1^{er}. — *Aspects généraux de cette souveraineté*

I. *Le territoire de la Cité du Vatican et la pleine souveraineté du pape.* — La pleine souveraineté du pape sur la Cité du Vatican ne saurait faire aucun doute. « La souveraineté et la juridiction exclusive que l'Italie reconnaît au Saint-Siège sur la Cité du Vatican, dit l'article 4

(17) *Exposé des motifs...* cité. Doc. cath., col. 1519.

(18) *Disc. cit.*, *Eur. Nouvelle*, n° cité, p. 911-912.

(19) Ce lien juridique entre le traité et le concordat qui subordonne la durée de la Cité du Vatican à celle du concordat et en fait une sorte d' « Etat conditionnel » accuse encore le caractère *créateur* du traité du Latran.

du Traité, signifie qu'il ne peut s'exercer en cette Cité aucune ingérence du gouvernement italien et qu'il n'y a là d'autre autorité que celle du Saint-Siège ».

Ce principe comporte toutefois un certain nombre d'exceptions qui, à vrai dire, ne sont pas de véritables exceptions parce que la réduction du droit du Saint-Siège qu'elles consacrent a été expressément voulue par celui-ci. Il s'agit tout simplement de ces « restrictions volontaires à la souveraineté provenant de traités » (20) parfaitement compatibles avec la pleine souveraineté. Telle est la restriction incluse dans l'article 3 (al. 2 et 3) par laquelle la place Saint-Pierre est concédée en usage perpétuel au gouvernement italien et soumise au pouvoir de police de celui-ci, ou l'engagement pris par le Saint-Siège (art. 18) de laisser « les trésors d'art et de science existant dans la Cité du Vatican accessibles aux savants et aux visiteurs », sorte de stipulation pour autrui de la part du gouvernement italien qui implique restriction au droit de propriété du Saint-Siège. Tel est surtout le cas de l'article 22 — disposition présentée d'ailleurs comme un « droit » pour le Saint-Siège, peut-être parce qu'elle rétablit dans une certaine mesure à son profit le « bras séculier ». Cet article 22 prévoit qu'en vertu d'une délégation donnée de façon spéciale ou permanente par le Saint-Siège « l'Italie pourvoiera dans son territoire à la punition des délits qui seraient commis dans la Cité du Vatican... ». La restriction de souveraineté est plus nette encore dans l'alinéa 2 : « Le Saint-Siège remettra à l'Etat italien les personnes qui se seraient réfugiées dans la Cité du Vatican sous l'inculpation d'actes commis dans le territoire italien, qui sont reconnus délictueux par les lois des deux Etats ». On a voulu voir dans ce texte une renonciation par le Saint-Siège à son droit d'asile : il n'en est rien car l'article ne joue qu'au cas où les faits sont reconnus délictueux par les lois des deux Etats. Il n'y a là

(20) LE FUR, *Etat fédéral...*, p. 446 et suiv.

rien de plus qu'une convention d'extradition non réciproque.

En revanche l'Italie est à son tour astreinte envers la Cité du Vatican à un certain nombre de prestations notamment en matière de travaux et de services publics (V. notamment les articles 5, 6, 7, 12 et 19). Ces prestations résultent de la nature même des choses, du caractère d'*enclave* qui est, au milieu du territoire italien, celui de l'Etat pontifical (21) et peuvent se rattacher à cette idée qu'une souveraineté territoriale doit être complète et permettre une indépendance effective. Le rapprochement avec les propriétés enclavées du droit privé est ici manifeste.

II. *La population de la Cité du Vatican* (22). — De même qu'en ce qui concerne le statut territorial de la papauté nous n'avons tenu compte que du territoire soumis à sa souveraineté et non point des immeubles qui, appartenant pour les besoins du Saint-Siège à l'Etat du Vatican en terre italienne, sont soumis à certaines franchises exorbitantes du droit commun de la souveraineté de l'Etat italien, de même seule nous intéresse ici la population de *nationalité vaticane* et non les sujets italiens restés italiens qui, pour se trouver au service du Saint-Siège, sont exemptés dans une certaine mesure de la souveraineté personnelle italienne (art. 10 du Traité). De notre point de vue de telles franchises territoriales et personnelles pouvaient être intéressantes avant 1929, elles ne le sont plus depuis.

En ce qui concerne la nationalité, le traité du Latran ne pouvait que délimiter les compétences personnelles des deux puissances en présence (23). D'autre part

(21) ANZILOTTI, *Rivista di Diritto internazionale*, 1929, p. 165 et suiv.

(22) Sur cette question qui, par les problèmes qu'elle soulève, est appelée à fournir de multiples sujets d'études, v. l'article remarquable de M. NIBOYET, *Les accords du Latran et le Droit international privé*. *Revue Sottile*, 1929, p. 99 et suiv.

(23) NIBOYET, *op. cit.*, p. 103.

l'apparition d'une nationalité distincte était la conséquence nécessaire du rétablissement de la souveraineté territoriale. De là la formule employée par l'article 9 : « En conformité des règles du droit international, sont sujettes à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes... ». Le Saint-Siège appliquait en somme par anticipation à l'égard de l'Italie le système de détermination de la nationalité auquel il entendait se rattacher d'une manière générale et qu'il a effectivement adopté par sa loi sur la citoyenneté du 7 juin 1929. Pour éviter la double nationalité il lui reste à faire admettre ce système par les Etats autres que l'Italie.

Le système adopté par lui est d'ailleurs extrêmement spécial ce qui ne laisse pas, comme nous le verrons, de différencier radicalement la « citoyenneté » vaticane de la « nationalité » ordinaire. Ainsi qu'elle résulte de cette loi du 7 juin dont l'article 9 n'était à l'égard de l'Italie qu'une application anticipée doublée d'une reconnaissance expresse, ce n'est en effet qu'une nationalité de superposition qui s'ajoute et s'enlève comme un vêtement et qui, même pendant qu'elle dure, n'est pas exclusive des règles de la nationalité d'origine. Ainsi que nous le verrons il ne faut guère voir là qu'une « affirmation de principe » de la souveraineté pontificale (24),

§ 2. — *L'organisation constitutionnelle du nouvel Etat : les lois vaticanes*

I. *Caractères généraux.* — L'organisation constitutionnelle de la Cité du Vatican devait être le premier acte positif de la souveraineté du Saint-Siège et ce devait être le fait

(24) Y. DE LA BRIÈRE, *R. D. I.* et *L. C.* citée p. 145 à 147. — De là la très faible population de la cité du Vatican ; d'après *Le Temps* (information du 20 mars 1930 complétant celle du 13 juillet 1929) elle s'élèverait à 565 citoyens, compte non tenu d'un peu plus de 300 personnes qui, bien qu'habitant la Cité ne se sont pas vu concéder la citoyenneté pontificale et, bien entendu, de tous les employés du Vatican — même certaines troupes comme les gardes noble et palatine — qui ne résident pas dans la Cité.

du pape agissant en monarque « absolu ». Dans la théorie ecclésiastique, en effet le souverain territorial était, nous l'avons vu, indissociable du souverain pontife. Depuis 1929, plus encore qu'avant 1870 s'il était possible, ce n'est qu'en tant que pontife que le pape est souverain temporel. Or, dans l'Eglise devenue si parfaitement centralisée et monarchique, le Souverain pontife est un pouvoir « absolu ». Il est l'Eglise elle-même. Bien plus encore que dans notre monarchie d'Ancien Régime on ne pouvait distinguer et opposer juridiquement le roi et la nation — ce sera là précisément le travail de la philosophie du XVIII^e siècle — on ne peut distinguer le pape de l'Eglise.

Conséquence de sa souveraineté « absolue » de pontife la souveraineté territoriale du pape sera donc une souveraineté « absolue ». Toute opposition du pape « roi » à la « nation » vaticane serait puérile. Dans son nouvel Etat, plus encore que dans l'ancien, la situation du pape ne peut donc être rapprochée que de la souveraineté monarchique de notre Ancien Régime. En dotant la Cité du Vatican d'un statut constitutionnel Pie XI était donc dans une situation juridiquement assez *analogue* à celle de Louis XVIII, roi « légitime » et « absolu », s'autolimitant par la Charte de 1814 (25).

D'où le trait essentiel de l'organisation constitutionnelle du nouvel Etat : une constitution écrite mais une constitution « souple » parce qu'il y a dès le premier instant absence de distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués. Bien plus encore que la Charte de 1814 — qui chez nous était vis-à-vis d'une opinion publique moralement « partie » un *contrat* politique — la « Constitution » du nouvel Etat n'est qu'une règle de conduite toujours modifiable par le pape. Et comme celui-ci fixe la loi il s'ensuit nécessairement —

(25) La formule liminaire de la première loi constitutionnelle dite « fondamentale » montre bien cette situation et cette analogie : « Pie XI, pape, de notre propre mouvement et de science certaine, dans la plénitude de Notre autorité souveraine Nous avons ordonné et ordonnons d'observer comme loi d'Etat ce qui suit.. ».

tout comme dans les régimes constitutionnels « souples » d'Angleterre et d'Italie — l'absence de la notion d'inconstitutionnalité (26) et la possibilité à tout instant d'une modification expresse ou tacite aux « lois constitutionnelles » (27).

Ces « Lois constitutionnelles » (28) ont pour seul caractère commun d'être des règles de conduite générales à l'origine de la vie juridique du nouvel Etat. Du point de vue de la « constitutionnalité matérielle » on peut les grouper en trois catégories :

1^o La première loi, dite « fondamentale » est véritablement constitutionnelle ; elle est même originaire en ce sens qu'elle indique le titulaire du pouvoir dans l'Etat et règle les conditions dans lesquelles il l'exerce.

2^o La « Loi sur les sources du droit » qui règle la question des sources générales du droit ou plutôt des principes directeurs et des références indispensables à la vie juridique du nouvel Etat est de caractère déjà douteux.

3^o Quant aux autres lois, elles ne sont aucunement « constitutionnelles » : établissant les règles pratiques par lesquelles le droit vatican dérogera exceptionnellement aux règles du droit italien dont l'adaptation est prévue par la « Loi sur les sources », elles ne font que

(26) Il ne peut y avoir de loi inconstitutionnelle. A ce principe une seule exception — apparente d'ailleurs — le cas, que nous noterons, d'acte à force juridique de loi fait sur délégation expresse par le gouverneur de la cité du Vatican.

(27) Lois promulguées le 7 juin 1929, jour de la ratification des accords du Latran (V. texte dans *Acta apostolicae Sedis*, supplément spécial, Bolletino parlamentare (1929, t. II, p. 339) ; trad. in Doc. cath. (31 8-29). V. aussi DARESTE, *op. cit.*, p. 867 et suiv. et LE FUR, *Le Saint-Siège*,... p. 250 et suiv.

(28) L'expression est discutable, car (outre l'absence de distinction, déjà relevée, avec les lois ordinaires du nouvel Etat) ces lois, même du point de vue « matériel », ne sont pas toutes véritablement « constitutionnelles ». Quoi qu'il en soit, ces lois, au nombre de 6, sont : 1^o la loi dite « fondamentale » ; 2^o la loi sur les sources du droit ; 3^o la loi sur le droit de cité ou de séjour ; 4^o la loi sur l'organisation administrative ; 5^o la loi sur l'organisation économique, commerciale et professionnelle ; 6^o la loi « de sécurité publique ».

compléter celle-ci. Ce sont des dispositions purement législatives.

II. *Les pouvoirs publics et la législation de la Cité du Vatican.* — La souveraineté appartient, d'après la Loi fondamentale, au pape et à lui seul. Mais celui-ci, s'il est la source de tous les pouvoirs, ne les exerce pas tous et en délègue certains.

« Le souverain pontife, souverain de l'Etat de la Cité du Vatican, dit l'article 1^{er}, a la plénitude des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ». Est-ce là la « séparation des pouvoirs », séparation des fonctions entre des organes différents ? Nullement ; ce n'est pas même le système transactionnel de la monarchie « constitutionnelle » où le roi, outre sa fonction exécutive promulgue la loi et voit rendre la justice en son nom, ce qui théoriquement laisse subsister l'ancien système ; c'est purement et simplement — chose logique, vu le caractère « absolu » de la souveraineté du pape — la réunion des trois fonctions dans la personne de celui-ci.

Ces fonctions, le pape peut en déléguer l'exercice mais il garde toujours, vu son caractère pleinement souverain — et ce, indépendamment de toute réforme ultérieure de la Constitution qu'il pose — une possibilité générale d'« évocation ». De plus, dans certaines matières particulièrement importantes (art. 2, 3 et 4) il n'y a pas de délégation et le pape se réserve l'exercice exclusif du pouvoir.

Dans ces limites la « délégation » est toutefois possible pour les trois fonctions : l'article 5 traite de la délégation de la fonction *législative* faite au « gouverneur de la Cité du Vatican » assisté du « conseiller général de l'Etat » (29) et qui est, soit *expresse et spéciale* soit au contraire *générale et permanente*. La délégation de l'exé-

(29) Le statut de ces deux fonctionnaires, tous les deux nommés (car dans la Cité du Vatican monarchie intégrale et de surcroît la seule directement divine, tout pouvoir vient d'en haut) est prévu par les articles 7 et 8.

cutif, faite encore au gouverneur est prévue par l'article 6 ; celle du *judiciaire*, par les articles 9 et suivants (30).

Le drapeau, l'écusson, le sceau, les titres nobiliaires et les ordres de chevalerie du nouvel Etat sont enfin prévus par les articles 19 et suivants.

Dans ses 25 articles la « Loi sur les sources » fixe d'abord les sources principales du *droit vatican* qui émane naturellement du pape ; à défaut de ce droit elle prévoit l'application dans certaines limites, assez étroites d'ailleurs, du *droit italien* ; enfin, à *défaul de normes* provenant de ces deux sources elle indique les principes généraux d'après lesquels il devra être statué.

En premier lieu et de façon naturelle et normale, le droit appliqué dans la Cité du Vatican sera du droit pontifical. « Les sources principales du droit objectif dans l'Etat de la Cité du Vatican, dit l'article 1^{er}, sont : a) le *codex juris canonici* et les constitutions apostoliques ; b) les lois promulguées pour la Cité du Vatican par le souverain pontife ou par toute autre autorité déléguée par lui, de même que les règlements légitimement établis par l'autorité compétente ». Cette dualité des sources du droit pontifical est déjà intéressante car elle éclaire la physionomie du nouvel Etat : d'un point de vue purement laïque on aurait pu penser que le droit de l'Eglise en tant que société religieuse (*codex juris canonici* et constitutions apostoliques) n'aurait pas dû s'appliquer à la Cité du Vatican. Il n'en est rien et seule la théorie ecclésiastique qui fait du pouvoir temporel le *moyen* de la fin de l'Eglise et qui au surplus ne peut admettre de distinction tranchée entre le politique et le religieux, fournit de ce fait une explication naturelle.

(30) Cette justice « déléguée » n'est d'ailleurs pas une véritable justice déléguée, c'est-à-dire souveraine dans l'Etat ; mais au contraire une justice « retenue », le pape, source de toute justice comme de tout pouvoir, conservant à tout moment et en toute matière un droit général d'« évocation » (art. 17). C'est de ce pouvoir non limité du pape que découlent très logiquement ses droits de grâce, d'amnistie, de dispenses et remises (art. 17).

Cette application du droit pontifical eût toutefois nécessité l'établissement immédiat de normes juridiques suffisamment précises et détaillées pour toutes les exigences de la vie juridique. Vu l'impossibilité pratique il convenait de renvoyer provisoirement à un droit étranger — le droit italien, très naturellement. D'où le système édicté par les articles 3 à 21 inclus. Tel qu'il est réglé par l'article 3 le principe de cette application sauvegarde parfaitement la pleine souveraineté du Saint-Siège : la loi italienne ne s'appliquera pas à titre de loi italienne mais à titre de loi pontificale — de la même façon que chez nous, depuis 1919, la loi allemande peut s'appliquer en Alsace-Lorraine à titre de loi française. Encore y a-t-il à cette application des restrictions : l'application du droit italien n'est que *supplétive* et *transitoire* ; il s'agit uniquement du droit en vigueur au moment de la constitution de la Cité du Vatican (31) ; enfin le pape a expressément écarté de cette application toute norme italienne contraire à la doctrine de l'Eglise : de là la non-contrariété expressément exigée avec le traité et le concordat du Latran, les préceptes généraux du droit canonique et du droit divin, enfin les modifications et limitations spécialement édictées dans les articles 4 et suivants de la loi même des sources.

Ces articles, qui constituent un commencement d'application du principe général posé par l'article 3, sont des dispositions purement législatives qui dotent la Cité du Vatican de l'ensemble de sa législation ; *et dont les quatre autres lois dites « constitutionnelles » ne sont que des compléments* (32). En matière de droit pénal par

(31) Pour les modifications qui seraient ultérieurement appliquées par l'Italie à sa législation, il semble que le Saint-Siège n'ait pas voulu à l'avance en prévoir l'application concomitante ce qui en fait eût semblé contraire à l'indépendance de la Cité du Vatican.

(32) Par exemple la « Loi sur le droit de cité ou de séjour » constitue en quelque sorte, suivant qu'on la considère comme de droit privé ou de droit public, une annexe à la législation civile du nouvel État telle qu'elle est définie dans les articles 11 et suiv. de la 2^e loi, ou une annexe à sa législation administrative.

exemple (art. 4 à 6) l'article 4 édicte l'application du Code pénal italien et de ses compléments législatifs et réglementaires au jour de la constitution de la Cité du Vatican, puis pose un certain nombre de règles spéciales à celle-ci. Même chose en matière de procédure pénale (art. 7 à 10), de législation civile (art. 11), commerciale (art. 12) et de procédure civile (art. 13) ; même chose encore pour la législation administrative laquelle en Italie comme en France est un droit non codifié (art. 20 et suiv.).

Enfin la Loi sur les sources vise le cas où les normes juridiques ainsi posées sont encore insuffisantes. Ainsi en matière judiciaire, dans les litiges au civil et au criminel l'article 22 prévoit que «... faute aux sources indiquées dans les articles précédents de contenir une règle juridique précise, ou à la législation du Royaume d'Italie utilisée à titre supplétif d'être applicable pour un motif quelconque, le juge, se fondant sur les préceptes du *droit divin* et du *droit naturel* ainsi que sur les *préceptes généraux du droit canonique*, décidera en appliquant les principes qu'il suivrait s'il était le législateur » (33).

TROISIÈME SECTION

Etude critique de la nouvelle souveraineté territoriale du Saint-Siège

§ 1^{er}. — *Caractère non étatique de la Cité du Vatican*

Toujours du strict point de vue interne, la Cité du Vatican est-elle un véritable Etat ? ou, ce qui revient

(33) Dans le même but l'article 24 délègue au Gouverneur de la Cité pour une période temporaire (3 ans) le droit de créer du droit provisoire à caractère général et force juridique de loi. Mais ce droit est certainement, à l'inverse du pouvoir législatif du pape, subordonné aux « Lois constitutionnelles ».

au même, présente-t-elle les caractères étatiques du pouvoir temporel antérieur à 1870 ? n'y a-t-il entre celui-ci et la Cité du Vatican qu'une simple différence de degré ou au contraire une radicale différence de nature ?

Partant des éléments traditionnels de la notion d'Etat, nous allons nous demander si ces éléments, qui à première vue sont réunis dans le nouvel « Etat », n'y sont pas purement fictifs. Essayant ensuite de scruter plus profondément la notion d'Etat, nous rechercherons si la Cité du Vatican n'en manque pas précisément de l'élément essentiel (34).

I. *Caractère « sui generis » de la Cité du Vatican quant aux éléments internes de l'Etat.* — Déjà à ce point de vue la Cité du Vatican accuse des déficiences remarquables. Certes, en ce qui concerne le territoire, son exiguité extrême — susceptible au point de vue international de certaines conséquences défavorables — n'a pas d'importance au point de vue interne : il existe et cela suffit (35).

Mais pour la population les difficultés commencent : du point de vue juridique la population vaticane est une population de fonctionnaires et cette « nationalité » que l'on préfère le plus souvent désigner juridiquement du terme de « citoyenneté » n'est qu'une *nationalité de fonction*, chose jusqu'ici contraire au droit commun de la nationalité. Dans tous les pays celle-ci s'acquiert avant tout par la naissance ou par la naturalisation et ne se perd que par la déchéance ou renonciation

(34) Voir à cet égard la communication — très discutable à notre sens — de H. ROUSSEAU, *Chronique des faits internationaux*, R. G. D. I. P., 1930, p. 145 à 153.

(35) Nous repoussons à cet égard la thèse de H. ROUSSEAU (*op. cit.*) qui — en comprenant dans le « territoire » de la cité du Vatican notamment les immeubles propriété privilégiée du Saint-Siège en Italie — relève déjà comme exorbitante la « multiplicité de régimes juridiques » du territoire vatican. Mais de ce point de vue, pourquoi ne pas comprendre dans le territoire français par exemple toutes les zones soumises à des « droits territoriaux mineurs » du souverain français, notamment les ambassades françaises à l'étranger ?

formelle ; elle est donc en principe *définitive*. Dans l'Etat du Vatican, au contraire, la citoyenneté s'acquiert par la résidence et se perd par le simple départ et la résidence elle-même doit être unie à une charge ou une dignité, de sorte qu'en dernière analyse la citoyenneté vaticane, contrairement à toute autre, est liée à une fonction et à un domicile qui peuvent prendre fin d'un moment à l'autre. Elle est donc une création juridique toute nouvelle puisqu'elle ne peut s'acquérir comme toute autre nationalité par la naissance *jure soli* ou *jure sanguinis* (36) ou par la naturalisation, qu'elle est *temporaire*, voire même instable et précaire. Qu'un tel système ait été inspiré par cette même conception « franciscaine » de la souveraineté qui, au point de vue territorial, faisait rechercher au pape le moins de terre possible, que cette nationalité de résidence et de fonction qui réduit la population vaticane au minimum de ressortissants indispensable et par là assure tous les avantages de la souveraineté personnelle et rien que les avantages, ce n'est guère douteux ; il n'empêche que nous sommes très loin de la conception normale de la nationalité et des préoccupations des Etats ordinaires.

Bien plus, cette « nationalité » n'est *nullement exclusive* et conduit inéluctablement à la double nationalité ! Pouvant — sauf en ce qui concerne le pape lui-même — être perdue à chaque instant, il faut bien admettre que les citoyens vaticans conserveront en somme en puissance leur nationalité première (37). La citoyenneté vaticane se superpose en somme sans la détruire à la nationalité d'origine (38) dont elle n'est qu'une neutralisation

(36) NIBOYET, *op. cit.*, p. 101.

(37) LE FUR, *Le Saint-Siège...*, p. 9, n. 1. — *Contra* : NIBOYET, *op. et loc. cit.*

(38) Dans tous ces caractères si particuliers de la nationalité vaticane on a voulu voir une renonciation à l'un des attributs de la souveraineté en une matière généralement considérée comme touchant de très près à l'indépendance du souverain » (NIBOYET, *op. cit.*, p. 101-102). Il n'en est rien, mais du point de vue qui nous occupe, ces caractères si particuliers

ou une paralysie momentanée, parfaitement suffisante d'ailleurs à l'indépendance pontificale.

Quant au troisième élément constitutif de l'Etat, l'autorité publique, le doute est plus grand encore. Alors que certains juristes modernes ont une tendance d'ailleurs excessive à définir l'Etat un « *omnium* de services publics », les services publics de la Cité du Vatican, postes, chemin de fer, banque d'Etat, justice et armée mêmes, dans une certaine mesure, sont, aussi bien dans leur aménagement que dans leur fonctionnement, exercés par l'Italie ou pratiquement à sa discrétion. La souveraineté pontificale semble de ce point de vue être réduite à un *nudum jus* et, chose tout à fait caractéristique, il en est ainsi du consentement même du pape qui se félicite précisément de cette libération des charges matérielles de la souveraineté (39).

Envisagée en quelque sorte « de l'extérieur », d'un point de vue purement superficiel, la Cité du Vatican présente donc, par rapport à la figure ordinaire de l'Etat, des étrangetés qui font douter de sa véritable nature. Si nous essayons de scruter celle-ci en elle-même, le heurt entre la réalité et la fiction devient vraiment saisissant.

II. *Différences entre la Cité du Vatican et l'Etat du point de vue de la nature intime.* — L'idée de l'Etat, nous l'avons vu, implique un but et une fin : au moins depuis le Christianisme il a été conçu — parfois d'ailleurs avec quelque exagération comme chez les Philosophes du XVIII^e siècle — comme organisé dans l'intérêt de l'homme en vue de son développement au moins temporel. En est-il de même ici ? Aucunement et nous touchons du doigt la différence capitale entre les Etats ordinaires et la Cité du Vatican. Celle-ci est certes un moyen au service d'une fin, mais sa fin est en dehors

trahissent la préoccupation constante du Saint-Siège d'envisager la Cité du Vatican, non pour elle-même, mais comme le moyen d'une fin différente.

(39) V. LE FUR, *Le Saint-Siège...*, p. 125-126.

d'elle-même, c'est celle même de l'Eglise (40). Elle ne saurait aucunement apparaître comme la personnification de la « nation » vaticane : elle n'existe pas pour celle-ci mais pour les catholiques du monde.

Ce but, cette fin de l'actuelle souveraineté territoriale du Saint-Siège, nous l'avons déjà mis en relief pour l'ancien Etat pontifical. Avant 1870 le Saint-Siège repoussait déjà l'assimilation de son « pouvoir temporel » à un véritable Etat parce que, loin de n'exister que dans l'intérêt des populations romaines, il constituait un domaine affecté à l'indépendance de l'Eglise universelle. Seulement, parce qu'il présentait par ailleurs tous les éléments de l'Etat ce pouvoir temporel pouvait bien apparaître au juriste comme un Etat véritable : moyen au service de l'Eglise universelle, il était aussi un moyen au service du développement temporel de la collectivité romaine. Depuis 1929 il n'en est plus ainsi : Par sa conception « franciscaine » de la souveraineté territoriale, son affirmation du pouvoir temporel, simple point d'appui de la souveraineté spirituelle, le pape a rendu impossible l'ancienne vue des juristes. L'Etat vatican qui ne peut désormais aucunement apparaître comme un moyen au service de la « nation » vaticane, ensemble de fonctionnaires voués au service d'une idée qui dépasse son cadre étroit et aucunement à celle de patrie territoriale, n'est plus uniquement qu'un moyen pour l'Eglise.

Son but est donc absolument *extraétatique* : le Saint-Siège lui-même l'a reconnu et l'a voulu en réduisant au minimum indispensable les deux éléments quantitatifs de l'Etat, le territoire et la population, en reconnaissant par ailleurs (art. 24 du Traité du Latran) le désintéressement de la Cité du Vatican de toutes les affaires internationales d'ordre temporel, en lui donnant enfin pour fondement sa souveraineté spirituelle (art. 3) (41).

(40) JEMOLO, *op. et loc. cit.*

(41) D'ailleurs les juristes ecclésiastiques reconnaissent eux-mêmes l'absence de caractère étatique en parlant d' « Etat supernational »

Ni au point de vue de ses éléments internes, ni surtout au point de vue de sa nature la Cité du Vatican n'est donc un véritable Etat (42). Or, c'est là le point de vue décisif ainsi que le montre bien un rapprochement avec une autre institution extraétatique, la S. D. N. Supposons que celle-ci, ainsi qu'on y a songé et que cela eût été utile, se voie reconnaître par la Suisse la pleine souveraineté sur une motte de terre analogue à la Cité du Vatican ; que de même ses fonctionnaires — par renonciation de leurs Etats respectifs à leur droit d'allégeance — deviennent « citoyens » de l' « Etat de la S. D. N. », que celle-ci enfin instaure dans son nouvel « Etat » une organisation constitutionnelle. En conclurait-on qu'il s'agit là d'un véritable Etat ? Non, évidemment : la nouvelle institution ne serait pas organisée dans l'intérêt de la collectivité des fonctionnaires vivant sur son territoire mais bien dans l'intérêt de l'idéal d'organisation internationale qui rayonne de Genève. Ici encore manquerait donc ce *but étatique* qui seul vient valoriser les éléments secondaires. *A fortiori* en est-il de même de la Cité du Vatican dont la fin n'est même pas une idée temporelle, mais une idée essentiellement différente, « verticale » si l'on peut dire et non « horizontale », une idée « spirituelle ».

Dès maintenant nous pouvons noter que la situation temporelle du Saint-Siège va être cause d'une nouvelle évolution et d'une nouvelle précision des notions juridiques. Déjà après 1870 nous avons vu se poser inéluctablement devant les juristes la question de la souveraineté spirituelle et celle des rapports des deux notions d'Etat et de personne internationale. Aujourd'hui

(V. notamment *Osservatore romano* du 23-2-29), expression inintelligible parce que contradictoire, le caractère essentiel de l'Etat moderne étant précisément d'être un « Etat national » (V. DELOS, *op. cit.*, p. 125 et suiv.).

(42) La situation est donc toute différente de celle d'avant 1870 et c'est parce que l'idée du pouvoir temporel d'alors impliquait l'idée d'un pouvoir étatique que l'on peut dire que le « pouvoir temporel » au sens traditionnel du mot n'est pas rétabli (en ce sens : MUSSOLINI, *disc. cit.*, col. 1560 ; NIBOYET, *op. cit.*, p. 99).

l'existence de la Cité du Vatican va forcer les juristes — tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international — à analyser plus profondément la notion d'Etat, notamment à consacrer l'importance de la notion de *but étatique* pour différencier la réalité de la fiction. Ce but étatique apparaîtra ainsi comme l'âme de l'Etat qui vient vivifier le composé des trois éléments traditionnels, sans lui notion inerte et vide.

§ 2. — *Nature juridique positive de la Cité du Vatican*

I. *La Cité du Vatican, zone extraétatique.* — Bien loin d'être un Etat, la Cité du Vatican nous apparaît comme tout le contraire d'un Etat : c'est une zone de terre libre, échappant — un peu comme l'alleu médiéval échappait au droit commun de la Féodalité — au droit commun de la division étatique du monde moderne, donc à la souveraineté territoriale d'un Etat quelconque (43).

Le siège territorial de la papauté — comme devrait l'être éventuellement celui de tout autre pouvoir religieux international — est ainsi soustrait au régime étatique dans *un but d'intérêt général* (44) et, par suite de l'adhésion des Etats sur laquelle nous aurons à revenir,

(43) Les Etats, dans leur époque de fougueux nationalisme, ont rejeté, tant dans l'ordre territorial que personnel, toute solution de continuité des souverainetés étatiques. Mais à mesure que s'organisent la vie et la société internationale on sent la nécessité de prévoir, au double point de vue territorial et personnel, des institutions « supra-nationales » placées dans une situation extraétatique. La Cité du Vatican rentre tout naturellement dans ce cadre et s'y présente comme une « fondation de caractère international » (V. JEMOLO, *op. et loc. cit.*) surtout si, repoussant la vieille conception volontariste du droit international, on l'envisage comme « institutionnel ».

(44) Ce but n'est pas un but « universel », « public » en quelque sorte, puisque tous les hommes et tous les Etats ne sont pas catholiques, mais c'est un but d'activité générale au sens où notre Conseil d'Etat considère aujourd'hui le culte catholique, non sans doute comme un service public mais comme un service d'utilité générale (V. notamment en ce qui concerne les travaux exécutés dans les Eglises l'arrêt du 22 avril 1921 commune de Montségur).

le Pape y est en quelque sorte un occupant pourvu d'un titre juridique et comme tel juridiquement protégé, l'Italie en étant, dans une certaine mesure, le garant. Dans ce but la Cité du Vatican, proclamée indépendante de l'Italie est pourvue de tout ce qui est nécessaire à cette indépendance alors même que cela dépasserait la stricte souveraineté territoriale comme c'est le cas pour certaines prestations de l'Italie (ex. droit de passage). Mais en dehors de cette indépendance, la Cité du Vatican — ou, pour parler plus précisément, le Saint-Siège, au nom de la Cité du Vatican — n'a rien de plus et notamment ne saurait réclamer les prérogatives *actives* de l'Etat (45).

En somme, de même que la « citoyenneté » vaticane est moins une « nationalité » normale qu'une simple neutralisation, exigée par l'indépendance pontificale, des effets d'une nationalité quelconque, surtout italienne, de même la Cité du Vatican en elle-même est moins un Etat qu'une simple neutralisation de la souveraineté territoriale des Etats, plus spécialement de l'Italie.

II. *La Cité du Vatican et ses analogies dans le droit public contemporain.* — Il serait possible de trouver déjà dans certaines villes libres (Dantzig par exemple) quelque chose d'analogue à la Cité du Vatican. Mais ici le but d'utilité générale n'apparaît pas à proprement parler : ces institutions sont beaucoup plus le résultat d'un compromis entre des intérêts particuliers et au surplus n'apparaissent pas dans une situation de pleine indépendance. Il faut, à notre sens, rapprocher la Cité du Vatican de ces territoires fédéraux qui, dans certains Etats, ont été constitués — en marge des Etats secon-

(45) Zone extraétatique soustraite à l'*imperium* d'un Etat quelconque, la Cité du Vatican aura dans l'ordre international, nous le verrons, toutes les prérogatives *négatives* impliquées dans la notion d'indépendance (V. J. C. BAAK, *R. D. I.* et *L. C.*, 1930, p. 263) ; quant aux prérogatives *positives* ou mieux *actives* de l'Etat, elle ne les aura que dans la mesure où ce ne sont que la contre-partie, le « revers » des prérogatives *négatives*.

dares — pour abriter de toute mainmise d'aucun d'eux le pouvoir central commun. Tant au point de vue de la compétence territoriale que de la compétence personnelle ces districts, zones extraétatiques, échappent absolument — c'est le but de l'institution — à l'action de l'un quelconque des Etats secondaires. Par contre, ils sont exclusivement soumis, non pas tant à un gouvernement émané d'eux-mêmes — ce qui achève de les différencier d'un Etat secondaire — qu'à la souveraineté territoriale et personnelle, médiate ou immédiate des pouvoirs fédéraux. Or une telle institution, il est facile de le voir, bien loin de se présenter comme l'un quelconque des Etats secondaires en est au contraire tout l'opposé (46).

Mais l'institution du territoire fédéral n'est pas générale : certains Etats fédéraux en sont démunis et les pouvoirs fédéraux établis sur le territoire d'un Etat membre, parfois dans la capitale de celui-ci (ex. Reich allemand) sont vis-à-vis de cet Etat dans une situation *analogue* à celle du Saint-Siège dans l'Etat italien sous le régime de la Loi des Garanties : ils n'ont pas la pleine souveraineté territoriale mais un simple succédané de cette souveraineté. Quant à la nécessaire indépendance des pouvoirs fédéraux à l'égard des Etats secondaires fonctionne donc dans les Etats fédératifs, soit le système de la *garantie territoriale* avec le district fédéral, soit celui, moins simple et moins complet de la *pure garantie juridique* où les pouvoirs centraux, établis dans le res-

(46) L'intérêt de ce genre de territoire est plus que jamais ressenti : l'Autriche, par exemple, Etat fédéral qui ne comporte pas de territoire fédéral, ressent depuis 10 ans tout l'inconvénient d'avoir ses pouvoirs centraux au sein de la plus importante des provinces fédérales constituée par la Ville de Vienne. On comprend donc que le Saint-Siège placé au-dessus des Etats et, quant à sa souveraineté spirituelle, dans une situation *analogue* à celle du pouvoir central dans l'Etat fédéral, ait recherché dans la souveraineté territoriale quelque chose d'*analogue*. On trouvera dans LE FUR (*Etat fédéral...*, p. 205, n° 1) quelques renseignements précis sur cette institution du district fédéral, aux Etats-Unis d'abord qui ont imaginé l'institution, puis dans les autres Etats fédéraux.

sort d'un Etat secondaire, sont simplement, par des privilèges, exemptés dans la mesure nécessaire à leur fonctionnement de l'autorité du souverain territorial, et quant aux personnes, de l'autorité des souverains respectifs de chacune d'elles. La situation du Saint-Siège, alors qu'elle était avant 1929 un peu analogue à celle des pouvoirs fédéraux du second type (ex. gouvernement du Reich en Prusse) est depuis 1929 analogue à celle des Etats du premier type (ex. Etats-Unis).

Mais dans l'un et l'autre cas, si la situation du Saint-Siège est *analogue* elle n'est pas *identique* : dans les Etats fédératifs, quel que soit le type de la garantie fédérale, la situation faite au pouvoir fédéral résulte toujours de la volonté des Etats secondaires ou du peuple fédéral, volonté qui au surplus a créé jusqu'au pouvoir fédéral lui-même. Toute différente est au contraire la situation du Saint-Siège : celui-ci ne saurait évidemment être considéré comme une création des Etats et sa situation internationale n'a jamais eu de base internationale : avant 1929 elle ne résultait que de la volonté de la seule Italie ; depuis 1929 elle ne résulte que de l'accord de celle-ci et du Saint-Siège lui-même.

TITRE SECOND

La situation du Saint-Siège au point de vue international

Normalement la situation internationale de la Papauté ne sera, nous le savons, que la résultante de sa situation en elle-même. Mais nous ne devons pas pour autant déduire celle-là de celle-ci, telle qu'elle nous est maintenant connue : cette tentative d'en imposer aux faits internationaux serait aussi puérile que peu féconde. Bien au contraire nous partirons de la situation du Saint-Siège telle que l'observation la décèle dans l'ordre international et seulement ensuite, nous fondant sur sa situation interne, nous essaierons de l'interpréter juridiquement, c'est-à-dire — problèmes qui vont de pair — tout à la fois de la fonder et d'en préciser le caractère exigé par la nature des choses.

Ce titre II contiendra donc deux chapitres :

Ch. 1^{er} : *La situation effective de la papauté dans l'ordre international.*

Ch. II : *Interprétation juridique de cette situation du Saint-Siège.*

CHAPITRE I

La situation effective de la Papauté dans l'ordre international

PREMIÈRE SECTION

Vue générale de l'évolution de la condition internationale de la papauté

L'observation de la société internationale nous met en présence d'une situation du Saint-Siège qui, dans l'ensemble ressemble à celle des États mais qui en diffère à d'autres égards. Cette situation s'est formée dans ses grandes lignes au temps où le Saint-Siège possédait une souveraineté territoriale et a pu, par conséquent, être expliquée sinon justifiée par la personnalité internationale de l'État pontifical. Mais après 1870 cette situation internationale, pour manquer désormais de sa base traditionnelle, ne disparaît pas cependant ; elle subsiste en principe et le rétablissement de la souveraineté territoriale du Saint-Siège au traité du Latrann'y apporte pas de modification.

§ 1^{er}. — *La condition internationale de la Papauté avant 1870 :*

I. *La personnalité internationale étatique du pape et du Saint-Siège*. — Parce qu'il s'est posé au temps où le pape joignait à son pouvoir religieux une certaine souveraineté temporelle le problème de l'accès du Saint-Siège au droit international a été résolu dans des conditions toutes spéciales. Rigoureusement ce problème, nous l'avons vu, eût posé toute la question de la souveraineté spirituelle de l'Église au regard de la sou-

veraineté des États. Or, lorsque s'est constitué le droit international et surtout après le congrès de Westphalie qui marque une phase décisive dans sa laïcisation, les États, très imbus de l'idée de souveraineté territoriale exclusive, se refusent à faire au pape *en tant que tel* une place de souverain dans la société internationale. Ils n'auraient donc pu que se refuser à le reconnaître si, à ce moment, l'existence du « pouvoir temporel » n'avait simplifié les choses en permettant aux juristes d'expliquer sa situation à la lumière des principes classiques. Le droit public en général ne connaît d'autre souveraineté que celle de l'État, le droit international en particulier ne connaît que les États mais précisément — aux yeux des juristes laïques tout au moins et dans le droit international classique, essentiellement volontariste et interétatique c'est l'opinion de l'État qui suffit — le Saint-Siège était un État : le pape a donc la capacité internationale de tout chef d'État.

Comme tout État, l'État de l'Église était en effet une personne du droit international. Le pape était un véritable souverain avec tous les pouvoirs, attributs, prérogatives, obligations et droits des autres chefs d'État. Dans un droit des gens « humain » qui exigerait des titres « laïques » le pape avait par là même — indépendamment de sa qualité de pontife — une place normale et naturelle. A ce titre même les nations protestantes ou schismatiques lui devaient les mêmes égards qu'aux autres chefs d'État civilisés.

Ainsi c'était l'État de l'Église qui avait la personnalité internationale. « Le pape était simplement le chef, le monarque de cet État et en cette qualité, sans parler de celle de chef de l'Église, il entretenait des relations avec les États étrangers » (1). Pour régler leurs rapports juridiques avec le pape les États trouvaient donc commode de voir simplement en lui le chef des États ponti-

(1) ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 143, 146, 147. — V. aussi STRUPP, *op. cit.*, p. 26 et VERGNES, *op. cit.*, p. 19.

ficaux et le pape en pratique ne leur a pas demandé plus, au moins dans les formes extérieures (2).

Ce *modus vivendi* assurait en effet au pape les avantages pratiques de la « souveraineté internationale ». Si le droit international ne connaissait pas le pontife, celui-ci utilisait le droit international, plus précisément la place de chef d'État que lui faisait ce droit. Outre l'*indépendance* que lui confère ce fait qu'il n'est sous la souveraineté territoriale d'aucun État, le Saint-Siège tire en effet de ce régime les moyens diplomatiques d'être en rapport avec les États, même et surtout pour des matières d'ordre religieux : satisfaits au point de vue théorique d'une situation qui n'entraîne pas de leur part reconnaissance chez le pape d'une qualité juridique en contradiction avec leur prétention à la souveraineté exclusive, les États ne prétendaient pas — au moins les États catholiques — supprimer tout rapport religieux avec le Saint-Siège (3), et ces rapports s'exerçaient dans les formes diplomatiques grâce à l'existence de l'État pontifical.

Seulement, si ce système permettait de vivre en jetant un voile pudique sur le désaccord de fond des parties, il ne résolvait pas à vrai dire le problème de la personnalité internationale du Saint-Siège, ne faisant qu'en escamoter la difficulté et en ajourner la solution. La situation faite au pontife romain s'expliquait par un caractère accessoire et la simplicité du système était toute appa-

(2) PERTINAX (*op. cit.*, p. 76) cite ici comme exemple la loi anglaise du 4 septembre 1848 définissant les rapports avec le Saint-Siège et ajoute : « On est bien forcé de se rendre à l'évidence. Dans la loi internationale aucune place bien nette n'est allouée au pape chef de l'Eglise en tant qu'il se distingue ou se sépare du pape chef d'Etat ». Dans le même sens, FAUCHILLE, *op. cit.*, I, 1^o, p. 748.

(3) L'illogisme de cette attitude dans le système de la souveraineté étatique exclusive est bien indiqué par PIÉDELIÈVRE, *op. cit.*, p. 547. ... En bonne logique les questions d'organisation religieuse... ne devraient relever... que des principes du droit public interne et des lois constitutionnelles. Et cependant c'est un fait certain que de tout temps et aujourd'hui encore ces questions ont été directement réglées avec le pape en tant que chef de l'Eglise catholique, au même titre que les questions de droit international proprement dites... ».

rente. Surtout celui-ci n'avait que les séductions de la facilité : la difficulté théorique devait reparaître lorsque la disparition du pouvoir temporel ne permettrait plus de se satisfaire d'une telle équivoque. Encore la réalité complexe et différente ne se laissait-elle pas si aisément forcer et déjà des exceptions caractéristiques faisaient en quelque sorte craquer ce cadre étatique.

II. *Caractère sui generis de la situation internationale du pape.* — Le pouvoir religieux du pape s'exerçait donc à l'égard des États par les moyens diplomatiques qui résultaient de l'existence du pouvoir temporel. Ainsi « ... Le temporel réfléchissait sur le spirituel et le faisait participer à ses avantages ». Mais à l'inverse le pouvoir religieux du pape devait influencer sa qualité de chef d'État : même dépourvu de tout caractère juridique il ne pouvait manquer d'intervenir comme élément perturbateur et altérer les lignes simplistes de la conception des juristes. Bien que formellement et principalement étatique la condition internationale de la Papauté revêtait par suite de prérogatives ou de prétentions particulières, un caractère *sui generis*.

La représentation diplomatique du Saint-Siège prêtait déjà matière à sérieuse réflexion : le pape accrédité auprès des chefs d'État des *nonces* qui, au titre du Règlement de Vienne sont assimilés aux ambassadeurs. Pourquoi des agents diplomatiques du rang le plus élevé alors que l'État pontifical n'est, même avant les annexions de 1859-1860, qu'un petit Etat d'à peine 2 millions d'habitants ? Bien plus, aux termes de ce même règlement de Vienne les nonces ont la présidence d'honneur du Corps diplomatique. La longue opposition que suscita l'établissement de cette règle ne fait que rendre plus manifeste l'honneur ainsi concédé au pape. Comment croire qu'une telle situation n'est faite qu'au chef de l'État pontifical ?

Il est vrai que ce ne sont là que des particularités honorifiques. Mais le caractère même des nonces et

représentants diplomatiques du Saint-Siège est-il exactement celui des envoyés diplomatiques des autres États ? Pas du tout et c'est là qu'apparaît l'étroitesse de la personnalité étatique qui craque devant les nécessités de fait du véritable pouvoir pontifical. Nous avons déjà dit quelques mots de l'opposition historique existant à cet égard entre certains États — notamment la France — et le Saint-Siège, le pape revendiquant pour ses envoyés le droit d'exercer en son nom un contrôle et une direction hiérarchiques et disciplinaires sur les Eglises nationales, chose évidemment en contradiction avec le principe bien établi de la non immixtion des agents diplomatiques dans les affaires intérieures des États. Sur ce point névralgique reparaissait la question de la souveraineté spirituelle pudiquement dissimulée, et s'accusait le divorce entre la *forme temporelle* de la représentation diplomatique du Saint-Siège et son *fond spirituel*.

Mais en outre, l'aboutissement logique de l'utilisation du pouvoir temporel en vue des rapports spirituels, c'était la signature avec les États de conventions relatives à des matières d'ordre religieux : *les concordats*, actes totalement distincts des traités que par ailleurs l'État pontifical pouvait signer avec les autres États. Certes, ici encore, les internationalistes se refusaient à connaître ces actes ou tout au moins à leur reconnaître un caractère juridique pour n'y voir que des concessions politiques de l'État dans des matières de sa pure compétence interne. Mais cette explication un peu trop facile était contraire aux faits : ces actes négociés sur pied d'égalité étaient passés en la forme diplomatique et devaient, d'après les exigences du simple bon sens, engager dans une certaine mesure les États.

De la sorte l'interprétation de la situation internationale du Saint-Siège à l'aide de la souveraineté temporelle apparaissait déjà insuffisante. Ce n'était, comme le dit très bien Mérighnac (4), qu'« ... une apparence... ».

(4) *Traité de droit public international*, 2^e partie, 1907, p. 19. Dans le même sens VERGNES, *op. cit. passim*.

En réalité la papauté tirait toute sa puissance du formidable pouvoir spirituel exercé par elle sur toute la catholicité ». Sa situation internationale, en apparence simple, reposait sur une équivoque : si l'on avait voulu la préciser on sent que, tout comme aujourd'hui pour la condition juridique de l'Empire britannique par exemple, l'édifice factice se serait effondré sous le poids de la réalité (5). Mais bien que cela fût dès avant 1870 senti confusément, il suffit en somme au droit international de considérer le pape comme un chef d'Etat (5 bis). Surtout cette considération permet aux Etats de « sauver la face » et de réserver l'avenir, en même temps que de limiter, le cas échéant, les prérogatives extraétatiques du Saint-Siège.

§ 2 — *Survivance ultérieure de cette situation internationale*

I. *La disparition de l'Etat pontifical et ses conséquences théoriques.* — En 1870, l'Etat pontifical est annexé intégralement par l'Italie : sa personnalité internationale disparaît donc et avec elle devrait disparaître aussi celle du Saint-Siège puisque — au moins formellement et juridiquement — les Etats ne connaissent le pape que comme chef de l'Etat pontifical.

Certes, nous le savons, on a voulu soutenir — non pas sur le moment mais par la suite, précisément pour justifier la survivance de cette situation internationale du Saint-Siège qui va demeurer dans ses grandes lignes — que l'Etat pontifical, en partie au moins, aurait survécu aux événements de 1870. Cette idée était séduisante car

(5) V. sur ce point les conclusions du Conseiller Laborde dans l'affaire du Drapeau pontifical, citées dans GIDEL, *Quelques idées sur la condition internationale du Saint-Siège*. R. G. D. I. P., 1911, p. 609.

(5 bis) Quelque insuffisante qu'elle fût, cette personnalité « étatique » du pape suffisait en effet à assurer avec ses libres rapports son *indépendance* à l'égard de l'un quelconque des Etats. A cette indépendance le Pape avait dans la société internationale un titre juridique en tant que chef d'un Etat indépendant.

elle permettait d'ajourner encore la solution du problème de fond de la position du Saint-Siège au regard des Etats en continuant à vivre sur le facile recours au pouvoir temporel. Mais celui-ci laissait place à une équivoque déjà bien sentie avant 1870 : de toute façon ce n'eût donc été que la continuation de cette équivoque, rendue beaucoup plus difficilement supportable par le caractère désormais purement fictif de l'« Etat pontifical ». Tout comme depuis 1929, en effet, la souveraineté territoriale du Saint-Siège ne conservait plus — pour être réduite au seul Vatican — qu'un caractère symbolique qui en altérerait la nature elle-même, et le problème déjà si ardu du fondement de la personnalité internationale d'un organisme religieux sur une souveraineté territoriale eût donc été encore plus compliqué. L'examen du problème de fond eût été de toute façon inévitable.

Mais les prémisses mêmes à la base de ce système doivent être rejetées : l'Etat pontifical, nous le savons, ne saurait être considéré comme ayant survécu, même partiellement. Certes, sur la question du pouvoir temporel — surtout quant au Vatican non occupé par l'Italie — les puissances gardent le plus complet silence, mais ce mutisme même, devant l'audacieuse modification de l'attitude italienne, uni à leur intervention générale, au contraire, en faveur de garanties simplement juridiques au profit de la papauté, équivaut au fond à la reconnaissance implicite du fait accompli de l'annexion intégrale de l'Etat romain au Royaume d'Italie. D'ailleurs, à l'époque, la souveraineté sur une étroite enclave n'était guère distinguée de la pure et simple annexion intégrale, plus exactement, on se rendait fort bien compte — ce qui, nous l'avons vu, est la vérité juridique — qu'une telle enclave était essentiellement et non pas seulement quantitativement différente de l'ancienne souveraineté étatique. On ne peut donc douter que les puissances, en parfaite conscience, aient enregistré la disparition de l'Etat pontifical. Et par la suite le droit international positif ne consacre à aucun point de vue,

par exemple en ce qui touche à la nationalité, l'existence de cet Etat (6).

Il est vrai que la Loi des garanties dont, malgré sa résistance, va bénéficier la papauté, s'était préoccupée de la situation internationale de celle-ci. Elle reconnaissait au pape les franchises nécessaires à ses libres communications avec le monde catholique, notamment en lui permettant de recevoir comme par le passé les envoyés diplomatiques des puissances qui désormais se trouvaient être anormalement dans les limites territoriales de l'Etat italien (7). Mais si cette loi, succédané de la souveraineté territoriale, *permettait* bien — c'était là sa raison d'être — le maintien, pour des raisons d'un autre ordre et non plus empruntées à la souveraineté temporelle, de la situation internationale ou d'une certaine situation internationale de la papauté, elle ne l'*impliquait* aucunement par elle-même sur le terrain du droit classique puisque la personnalité internationale est, dans celui-ci, l'aspect extérieur de la souveraineté — exclusivement conçue comme étatique — et qu'il n'y avait plus souveraineté étatique.

Dans ces conditions, après les événements de 1870, l'ancienne personnalité internationale de l'Etat pontifical disparaît avec cet Etat lui-même. D'autre part les

(6) Après l'exclusion de la papauté de la 1^{re} Conférence de La Haye (1899), on ne peut plus douter que le droit international positif ne rejette toute idée de survivance d'un Etat pontifical (V. NIBOYET, *op. cit.*, p. 70-71). La France même, nous le verrons, repousse formellement en 1904 toute équivoque sur ce point et nous l'avons dit la Cour de cassation française dans l'affaire du *drapeau pontifical* (1911) — en restreignant volontairement le fond du litige à la question de savoir si le drapeau blanc et jaune, drapeau de l'*Etat pontifical*, était encore depuis 1870, un drapeau « étranger » — s'est prononcé de façon catégorique pour la thèse de la disparition intégrale de cet Etat. — V. outre le rapport déjà cité du Conseiller Laborde, GIDEL, (*op. cit.* p. 595 et suiv.) et NIBOYET (*op. cit.*, p. 170).

(7) L'Italie n'avait à statuer de façon précise que pour le corps diplomatique accrédité au Vatican (art. 11). Pour les envoyés du pape il lui suffisait d'accorder le libre passage en territoire italien (art. 11, 3^o). Sur cet article 11 de la loi des garanties, v. PIÉDELIEVRE, *op. cit.*, p. 572, 573 ; FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 741.

tentatives de certains Etats pour définir en un Congrès la situation internationale du pape en tant que chef de l'Eglise catholique ont à ce moment, nous l'avons vu, avorté. La logique simpliste exigeait dès lors la disparition du Saint-Siège de la société internationale puisqu'il n'y figurait qu'au titre de chef d'Etat, désormais disparu.

Et telle eût bien été la situation si les Etats, comme le laissait croire l'apparence des choses n'avaient voulu connaître que le Chef d'Etat. Certes, l'existence de rapports avec le souverain Pontife pouvait encore se concevoir, mais sur un pied tout différent de celui d'autrefois. Même avant 1870 le droit international, nous l'avons vu, ignorait les rapports purement religieux du pape et des Etats. Or ces rapports sont désormais les seuls concevables : il faudra donc, ou que reconnaissant la souveraineté spirituelle du Saint-Siège les Etats le fassent par là même entrer dans le droit, ou que celui-ci ignore complètement le pape : entre celui-ci et les Etats des rapports de politique, de courtoisie, sont encore possibles, mais ils ne seront plus « juridiques ». La papauté ne pourra plus notamment entretenir avec les Etats des relations *diplomatiques* : sa représentation doit disparaître en tant que telle et avec elle notamment la préséance d'honneur accordée aux nonces, laquelle, étant insérée dans le traité dit Règlement de Vienne, revêtait un caractère véritablement « juridique ».

II. *Les conséquences effectives de la disparition de l'Etat pontifical.* — Après 1870 le Saint-Siège qui, lui, n'a pas disparu, continue à exercer une autorité spirituelle et par suite une influence politique qui, loin d'être enrayée par la chute du pouvoir temporel va connaître, de l'avis général, un nouvel essor. Il manifeste donc, plus que jamais, une existence propre et indépendante du nouveau souverain territorial italien. Et cette activité internationale, le pape, désormais purement pontife, continue à l'exercer par les moyens — qui ont survécu — dont il usait quand il était chef d'Etat.

Certes, au lendemain de la chute du pouvoir temporel, quelques Etats jusque-là en rapport avec le Chef de l'Etat pontifical — tels les Etats-Unis — tirèrent immédiatement les conséquences logiques de la disparition de l'Etat pontifical en supprimant leur représentation diplomatique (8). Mais les autres Etats représentés auprès du pape ne modifièrent pas pour autant leur attitude. Nous avons vu leur désir non équivoque de voir subsister sous une forme ou sous une autre l'indépendance pontificale. De la sorte ils manifestaient déjà clairement leur volonté de ne rien changer à leurs relations avec le Saint-Siège : l'annexion accomplie, ils continuent avec lui les relations antérieures et persistent à considérer les envoyés du pape comme des ministres publics investis des immunités habituelles ; d'aucuns même, la France par exemple, saisissent l'occasion pour élever leur légation au rang d'ambassade, et cela alors qu'ils continuent à être représentés auprès du roi d'Italie par un simple ministre. De son côté le Saint-Siège ne change bien entendu rien à ses relations antérieures (9).

Que signifie exactement cette attitude des Etats ? Leur mutisme ne procède certainement pas, nous l'avons dit, d'une résistance au geste de l'Italie et n'implique aucunement le soutien, même sous une forme purement

(8) La rupture des relations diplomatiques de la part des Etats-Unis eut peut-être des raisons toutes différentes (V. PERNOT, *op. cit.*, p. 121). Il ne semble pas en tout cas que cette rupture impliquât la négation de la personnalité internationale du Saint-Siège, qu'aux termes d'un arrêt de la Cour suprême fédérale de 1908 ils auraient « toujours reconnue » (V. le texte cité dans LE FUR, *Le Saint-Siège...*, p. 79, n. 2).

(9) Dans sa thèse déjà citée, l'abbé Vergnes (p. 118) remarquait même, voici longtemps, que d'une façon générale et en dépit de variations nombreuses, la classe des agents diplomatiques accrédités auprès du Vatican était d'une façon générale de rang supérieur à celle que les gouvernants délégués trouvaient suffisante avant 1870.

Quant au Saint-Siège sa préoccupation immédiate fut au lendemain du 20 septembre de sauvegarder sa position diplomatique. C'est sur ses instances que les Etats — contre toutes les suggestions italiennes — écartèrent l'idée d'une représentation commune au Vatican et au Quirinal ou d'une nomination au Vatican d'agents ecclésiastiques (V. GUSTINE, *op. cit.*, p. 70-71 et p. 75, n. 1).

passive, des prétentions temporelles du Saint-Siège. Le maintien et la réaffirmation des relations antérieures s'explique dès lors bien plutôt par la conviction que dès avant 1870 le vrai motif des relations avec le pape était le pouvoir spirituel de celui-ci et que, par suite, la raison d'être des relations subsistait avec autant de force que par le passé (10). Que, ce faisant, les Etats aient eu en vue de reconnaître la « souveraineté » spirituelle du pape ou simplement de rendre un hommage honorifique et moral à son « pouvoir » spirituel (11), c'est là un problème sur lequel nous aurons à revenir lorsque nous essayerons d'interpréter juridiquement cette situation tout à fait particulière du Saint-Siège.

Mais si l'ancienne situation internationale du Saint-Siège se maintient après 1870 dans ses grandes lignes, elle ne demeure pas naturellement de façon intégrale : les manifestations internationales qui n'étaient que la suite directe et exclusive de la personnalité de l'Etat pontifical disparaissent évidemment, l'hostilité de l'Italie y veillant d'ailleurs d'un œil jaloux. C'est ainsi qu'elle s'oppose formellement — et avec succès — d'abord en 1872, à la Commission internationale du Mètre où le Saint-Siège avait délégué, comme les Etats, un représentant, ensuite et surtout à la Conférence de la Paix de La Haye (1899) (12) ; enfin au cours de la Grande Guerre

(10) Sur ce fondement *spirituel* des relations entre le Pape et les Etats que, dès avant 1870, ne méconnaissaient que ceux qui voulaient le méconnaître et qui, après 1870, est désormais, nous le verrons, indéniable : V. d'une façon générale VERGNES, *op. cit.*, p. 26 à 27, 31 et suiv., 76 à 82 ; plus particulièrement pour ce qui touche au vrai fondement et à la véritable signification des relations entre la France et le Saint-Siège, *même avant la déclaration du Président Combes qui, en 1904, écartera catégoriquement toute idée de soutien des prétentions temporelles du Saint-Siège*, v. NIBOYET, *op. cit.*, p. 6 à 8 et surtout p. 66 à 71).

(11) C'est à ce moment, en effet, nous l'avons vu, que le problème de la valeur juridique du pouvoir du pape à l'égard de celui de l'Etat c'est-à-dire de la souveraineté spirituelle, se pose inéluctablement devant les juristes qui, dans leur étude de la situation internationale du Saint-Siège, sont désormais forcés de prendre parti dans un sens ou dans l'autre.

(12) Sur la question : BRUSA, *La Conférence de La Haye et ses résultats* ; CHRÉTIEN, *Le pape et la Conférence de la Paix* ; DESPAGNET, *La Confé-*

où l'article 15 du Traité de Londres excluait par avance le Saint-Siège, à la demande de l'Italie, de toute participation au Congrès de la Paix.

III. *Maintien pur et simple de cette situation depuis le Traité du Latran.* — Le traité du Latran et la constitution de la Cité du Vatican n'ont entraîné, nous l'avons vu, aucune modification dans la situation internationale du Pape. Parmi les Etats la plupart, ou bien n'avaient pas changé d'attitude après 1870, ou bien avaient établi depuis lors leurs relations avec le Pape pour des raisons tout à fait étrangères aux prétentions temporelles de celui-ci. Quant aux autres, s'ils ne reconnaissaient pas la Papauté ou plus exactement n'entretenaient pas de relations avec elle (13), c'était également pour des raisons beaucoup plus profondes que laissait intégralement subsister, nous le verrons, le rétablissement d'une souveraineté territoriale du Saint-Siège, par ailleurs si différente d'un véritable Etat.

Depuis les accords du Latran le Saint-Siège a développé ses relations avec les Etats (par exemple par l'établissement de relations avec l'Irlande ou la Roumanie), il a signé de nouveaux concordats (Prusse, Roumanie), mais tous ces faits qui d'ailleurs étaient déjà en cours lorsqu'est intervenu le traité du Latran, sont sans rapport avec un acte qui, comme nous le verrons, n'a d'effet qu'entre les parties et n'est susceptible d'influer sur la personnalité internationale du Saint-Siège que dans la mesure où celle-ci est fondée sur sa souveraineté territoriale.

Toutefois, vu les conditions très spéciales dans lesquelles ses relations sont appelées à s'exercer à

rence de *La Haye et ses résultats* ; DE LAPRADELLE, *ibid.* ; OLIVART, *ibid.* ; tous articles parus dans la R. D. I. (1899). En outre GOYAU, *La Conférence de La Haye et le Saint-Siège* (*Rev. des Deux Mondes*, 1899) ; ZANICHELLI (*Nuova Antologia*, 1899).

(13) V. la précision relative à l'attitude des Etats-Unis, indiquée *supra*, p. 249.

l'égard des Etats autres que l'Italie, par suite de l'état d'enclave et de l'exiguïté de la Cité du Vatican, le Saint-Siège avait, dans une certaine mesure à faire appel à la bonne volonté de l'Italie. Ceci explique que — tout comme la Loi des garanties que sur ce point il reprend en l'améliorant — le Traité du Latran ait, par certaines dispositions (art. 12 et 19) prévu expressément le jeu de la personnalité internationale du Saint-Siège.

DEUXIÈME SECTION

Les diverses manifestations de l'activité internationale du Saint-Siège

Du point de vue de pure observation inductive qui est ici le nôtre, la situation internationale du pape peut être caractérisée en trois points : Le Saint-Siège n'est le sujet d'aucun Etat, pas même de l'Italie ; il jouit dans la société internationale de certaines prérogatives qui n'appartiennent qu'aux souverains ; il doit à son pouvoir spirituel une grande influence politique.

§ 1^{er}. — *Le pape n'est le sujet d'aucun Etat, pas même de l'Italie*

I. *La situation extraétatique et indépendante du pape.* — Même dans la période pour lui la moins favorable à cet égard, celle de 1870 à 1929 où, privé de la souveraineté territoriale il se trouve théoriquement sous la souveraineté de l'Etat italien, le pape est dans une situation *extraétatique, extraterritoriale*. Si, d'un point de vue positif, il est très difficile de définir sa situation, il est certain qu'il n'est pas sujet de l'Italie. Or cette indépendance du pape à l'égard de tout souverain temporel, qui apparaît en quelque sorte comme la partie négative de la souveraineté territoriale, est un fait des plus exceptionnels dans le monde contemporain qui, construit sur

l'idée de souveraineté étatique et territoriale, semble si l'on peut dire avoir horreur du vide : pas de solution de continuité entre les diverses souverainetés étatiques, pas de terre sans souverain et par voie de conséquences, pas de personne sans nationalité, tel est le principe. Du pape, au contraire, toutes ces souverainetés semblent s'écarter comme d'un pôle négatif et, tout en le frôlant le laisser à l'écart.

Par privilège, en effet, le pape échappe juridiquement aux manifestations pratiques de la souveraineté italienne, comme d'ailleurs de toute autre souveraineté étatique. Au regard de l'Italie c'est la conséquence, nous le savons, de la neutralisation des effets de la souveraineté territoriale contenue dans la Loi des garanties qui, bien que repoussée par le Saint-Siège, n'en est pas moins appliquée autant qu'il le peut par l'Etat italien (14). Vis-à-vis des autres Etats, pour le cas où le pape eût été originairement de nationalité autre qu'italienne, la situation eût été la même vu précisément la volonté d'indépendance pontificale manifestée par les Etats devant la menace de 1870.

II. *Conséquence de cette indépendance pontificale : irresponsabilité de l'Italie à raison des actes dommageables à un Etat étranger commis par le pape.* — Avant 1870, le pape était naturellement responsable de son action souveraine et l'un des effets inattendus du pouvoir temporel — talon d'Achille de la Papauté — était même de rendre vulnérable cette puissance spirituelle. Quelle était la situation après 1870 ? La survivance de l'indépendance pontificale que nous venons de constater commandait le maintien du même état de choses. La

(14) Notamment l'article 13 en déclarant le pape « sacré et inviolable » le faisait échapper à l'*imperium* de l'Etat italien (FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 748). « Le Ministère, disait d'ailleurs le Président Lanza le 2 février 1871, considère le pape comme une personne à laquelle, en aucune façon, aucune disposition de notre droit interne ne peut être applicable, comme un être international, indépendant de tout Etat et de toute juridiction » (cité par ROSTOROWSKI, *op. cit.*, p. 102).

solution contraire, c'est-à-dire la responsabilité de l'Italie fut cependant soulevée dans des conditions demeurées fameuses.

C'est Bismarck qui, en plein *Kulturkampf* attira l'attention du gouvernement italien sur les discours et les brefs par lesquels Pie IX censurait la politique religieuse du gouvernement de l'Empire et prétendit — dans un but d'intimidation évidente à l'égard du Saint-Siège — en rendre responsable le Gouvernement royal. Cette thèse fut soutenue juridiquement, d'une manière remarquable d'ailleurs, par Bluntschli.

Celui-ci se fonde d'abord sur le droit commun de la responsabilité internationale : il n'est pas douteux que tout Etat a le devoir d'empêcher sur son territoire les actes de dommage ou d'offense à l'égard des autres Etats et qu'il est responsable s'il ne les empêche pas ou s'il ne prend pas des mesures contre leurs auteurs. Or, en l'espèce, d'après Bluntschli, ce principe jouait parfaitement entre le pape et l'Italie qui se trouvait responsable. Elle excipait, il est vrai, des privilèges conférés au pape dans la Loi des garanties et du dessaisissement de souveraineté que celle-ci réalise. Mais cette loi était un acte purement interne du souverain italien — il l'affirmait assez — et les puissances étrangères par conséquent n'étaient tenues, ni de la connaître (la loi ne leur avait d'ailleurs pas été notifiée) ni de s'en contenter. De toute façon d'ailleurs, le pape n'étant plus souverain territorial ne peut plus être atteint par une action coercitive des Etats ; de ses actes il faut tout de même que quelqu'un réponde ; si ce n'est lui, ce ne peut être que le souverain territorial, l'Etat italien.

Dans sa position théorique cette thèse est évidemment inattaquable. Pourtant, en fait, l'Allemagne n'insista pas sur son point de vue et, longtemps avant 1929, personne ne soutenait plus un pareil système. C'est qu'en effet, en cette matière, le droit commun de la responsabilité internationale n'était pas applicable, précisément parce que, comme nous l'avons vu, le pape était indépendant

du souverain territorial italien, et qu'on ne peut douter que la responsabilité d'un Etat présuppose sa puissance sur les personnes et qu'elle cesse lorsque cette puissance disparaît *pour un motif admis par le droit international* (15). Or, tel était bien le cas du dessaisissement de compétence contenu dans la Loi des garanties, laquelle, nous l'avons vu, loin d'être un acte purement interne de la part de l'Italie, était un acte *voulu et approuvé* par les puissances, y compris l'Allemagne — une mesure d'exécution d'une obligation internationale à la charge de l'Italie, au profit du pape et dans l'intérêt du monde catholique. Les Etats qui avaient voulu cette indépendance pontificale et qui en profitaient ne pouvaient donc tenir l'Italie responsable de faits que, par leur volonté même, elle ne pouvait juridiquement empêcher. Le Saint-Siège en restait donc et en restait exclusivement responsable. Cette responsabilité est évidemment assez illusoire mais les Etats seront-ils vraiment sans sanction à son égard ? Il n'en est rien : c'est qu'en effet les actes dont il s'agit sont nécessairement des actes spirituels, donc de nature à préjudicier à l'Etat envisagé, *dans l'esprit de ses ressortissants catholiques* ; ce sont donc des actes dont les conséquences dommageables se produisent *dans le ressort territorial de l'Etat plaignant*. Une action coercitive de sa part — dans la mesure où la force matérielle peut lutter contre une puissance spirituelle — est donc parfaitement concevable.

§ 2. — *Le pape jouit dans la société internationale de certaines prérogatives qui n'appartiennent qu'aux souverains.*

I. *Relations diplomatiques.* — Dès avant 1870 le pape entretenait avec les Etats des relations diplomatiques et il n'a pas changé sa façon de faire ; l'article 11 de la loi des garanties a d'ailleurs, comme nous le

(15) ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 150, 151.

savons, permis — dans la mesure où l'Italie avait à le permettre — le maintien de cette situation. Au lendemain des Accords du Latran qui ont vu l'établissement avec l'Italie de relations diplomatiques normales et après l'établissement concomittant de relations avec l'Irlande et la Roumanie, la papauté se trouve entretenir des relations diplomatiques avec 35 Etats : Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Bolivie, Brésil, Chili, Costa-Rica, Equateur, Espagne, France, Grande-Bretagne, Haïti, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Libéria, Lithuanie, Luxembourg, Nicaragua, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Domingue, Saint-Marin, Salvador, Suisse, Tchéco-Slovaquie, Uruguay, Venezuela, Yougo-Slavie (16). D'une façon générale, tout comme entre les Etats, il y a réciprocité diplomatique. Il y a toutefois à ce principe quelques exceptions dans les deux sens : d'une part un Etat, la Grande-Bretagne, se contente d'être représentée au Vatican mais sans que sa représentation soit complétée par l'établissement d'une nonciature à Londres. En sens inverse, le Vatican est représenté aux Pays-Bas et en Suisse par des agents diplomatiques sans que ces Etats le soient auprès de lui (17).

(16) Il faudrait ajouter l'Albanie qui est sur le point de conclure un concordat avec le Saint-Siège.

(17) Pour la représentation diplomatique du Saint-Siège, v. l'Annuaire pontifical catholique. On peut suivre, année par année, l'évolution de ces relations dans la collection de l'almanach du Gotha au mot Saint-Siège. On trouvera aussi des renseignements sur les effets à ce point de vue de la suppression du pouvoir temporel dans le tableau dressé par Vergnes (*op. cit.*, p. 118).

Outre ces agents de caractère diplomatique le Saint-Siège dispose, pour s'entretenir officieusement avec les Etats de ses *délégués apostoliques*, agents mi-diplomatiques mi-religieux, qui remplissent en fait les mêmes fonctions que les premiers (sur ces deux catégories d'agents, v. PERNOT, *op. cit.*, p. 48 et suiv. ; LE FUR, *Le Saint-Siège*, p. 77, 78). Le Saint-Siège est représenté par des délégués apostoliques en Afrique du Sud, Albanie, Antilles, Bulgarie, Canada, Chine, Egypte (Erythrée et Ethiopie), Esthonie, Etats-Unis, Georgie et Caucase, Grèce, Guatémala, Indes, Indo-Chine, Japon (Corée, Mariannes et Carolines), Mésopotamie, Kurdistan et Arménie, Mexique, Perse, Philippines, Syrie et Turquie.

Parmi les Etats en relations diplomatiques avec le Saint-Siège, certains comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Hongrie, les Pays-Bas, la Suisse, la Yougoslavie, la Roumanie, etc., ne sont pas de majorité catholique. Entre les Etats et le Saint-Siège d'ailleurs, tout comme entre les Etats eux-mêmes, des conflits graves ont parfois amené la rupture de ces relations : de ces ruptures, la plus retentissante fut celle qui, pendant 17 ans, tint éloigné de Rome le Gouvernement de la République française (18).

A côté de ses ressemblances avec celles des Etats, cette représentation diplomatique du Saint-Siège présente quelques traits particuliers.

Très caractéristique est en effet la *primauté d'honneur* reconnue aux nonces par l'article 4 du règlement de Vienne dont nous avons déjà dit quelques mots (19). Ce règlement sur le rang des agents diplomatiques (19 mars 1815), après avoir dans son article 1^{er} rangé les légats et les nonces au côté des ambassadeurs dans la première classe des agents diplomatiques, stipule dans son article 4, 2^o que le présent règlement n'apporte aucune innovation relative aux représentants du pape », ce qui est la consécration expresse de l'usage en vigueur par lequel le nonce a la préséance sur les autres ambassadeurs et la présidence du corps diplomatique, contrairement à la règle de l'ancienneté de résidence (20).

Mais surtout, alors que dans les relations d'Etat à Etat le grand principe directeur est celui de la non ingé-

(18) Sur ces ruptures : VERGNES, *op. cit.*, p. 115 et suiv. ; FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 742.

(19) V. sur cette primauté d'honneur : FAUCHILLE (*op. cit.*, p. 744). — Texte du règlement de Vienne in LE FUR et SCHLAVER, *op. cit.*, p. 85. — La même solution est donnée par le règlement d'Aix-la-Chapelle (21 novembre 1818).

(20) On s'accorde en général à reconnaître que les événements de 1870 n'ont pas, à cet égard, modifié cette situation de droit faite au pape par le Règlement de Vienne (V. à cet égard le très caractéristique incident de Lima : FAUCHILLE (*op. et loc. cit.*) ; VERGNES (*op. cit.*, p. 122 et n. 1) ; PRADIER-FODÉRÉ (*Droit diplomatique*, I, p. 197).

rence dont résulte notamment la règle très nette et très ferme de la non immixtion de l'agent diplomatique dans les affaires intérieures du pays dans lequel il est accrédité, en est-il de même dans les relations diplomatiques du Saint-Siège ? Nous savons qu'à cet égard, au contraire, les relations de la papauté sont radicalement différentes.

D'accord avec l'origine historique du pouvoir des nonces, d'accord aussi avec la nature même de la souveraineté religieuse — car le pape étant dans chaque Etat le « souverain intérieur » des consciences catholiques, ses relations avec les Etats peuvent-elles être raisonnablement dominées par le principe de non ingérence ? — le Saint-Siège a toujours prétendu exercer par l'intermédiaire des nonces — sortes de lieutenants du pape — son pouvoir hiérarchique et disciplinaire sur les Eglises nationales. « ... Par les brefs qui la concernent et par leurs instructions, écrivait encore le cardinal Secrétaire d'Etat au nonce à Madrid le 13 avril 1885, on peut se convaincre que la mission confiée aux nonces apostoliques n'est pas purement diplomatique, mais autoritaire quant aux fidèles et aux matières religieuses » (21). Et sous Pie X cette prétention du Saint-Siège fut singulièrement exagérée (22).

L'attitude des Etats — il n'y a pas à s'en étonner lorsqu'on connaît leur prétention à la souveraineté exclusive et leur volonté de réduire, au moins juridiquement, le pape à sa qualité de chef d'Etat — a été souvent en contradiction absolue avec cette doctrine. Les Etats les plus soumis à l'Eglise, l'Espagne par exemple, ont certes admis sans trop de mauvaise grâce cette conception du

(21) Cité par R. BOMPARD, *La conclusion et l'abrogation des concordats. Rev. Pol. et Parl.*, 10 avril, 10 juin 1903. V. aussi l'ouvrage du même : *La papauté en droit international*, p. 39 et s. Pour les termes précis de la prétention du Saint-Siège, v. au *Codex juris canonici* le canon 367 sur la nature des nonces. — V. en outre LE FUR, *Le Saint-Siège...*, p. 105 et la note.

(22) PERNOT, *op. cit.*, p. 50.

pouvoir des nonces ; en France même, l'attitude d'esprit gallicane n'a pas toujours été suivie sous l'ancienne monarchie : jusqu'à Louis XIV les préoccupations des rois avaient été bien plutôt de limiter exactement le cas d'application de ce pouvoir des nonces. De nos jours d'ailleurs de nombreux concordats consacrent sur ce point la thèse pontificale. Même la Tchéco-Slovaquie Etat laïque par excellence, semble bien avoir reconnu dans son récent *modus vivendi* avec le Saint-Siège le droit de juridiction « extradiplomatique » du représentant de celui-ci à Prague.

Mais beaucoup d'autres Etats, notamment la France, ont au contraire opposé à cette conception une résistance inébranlable (23). Dès avant 1870 — c'était précisément l'un des avantages de la considération du pape comme un chef d'Etat ordinaire — ils ont envisagé le nonce comme un ambassadeur ordinaire lui déniait tout pouvoir de juridiction religieuse. Comme tel il ne devait avoir de rapports qu'avec le Chef de l'Etat ou le ministre des Affaires étrangères alors que le plus souvent, chez nous par exemple, l'administration des Cultes était rattachée au département de l'Intérieur, de la Justice ou de l'Instruction publique. Cette attitude était évidemment assez peu logique — comme toute la personnalité étatique du Saint-Siège — ; toute sa logique tenait dans cette conception formelle de la papauté. Plus précisément, l'existence de l'Etat pontifical avait aidé à

(23) Voir les affirmations principales de cette doctrine traditionnelle dans NIBOYET, *op. cit.*, p. 168, n. 1 et 2 ; VERGNES, *op. cit.*, p. 53, n. 4 ; BOMPARD, *op. et loc. cit.* ; FAUGHILLE, *op. cit.*, p. 745. — A notre connaissance la doctrine traditionnelle française a été affirmée pour la dernière fois — précisément depuis les accords du Latran — par M. A. Briand, ministre des affaires étrangères, en réponse à une question de M. le député Ramadier (V. *Le Temps* du 21 novembre 1929). M. LE FUR donne, il est vrai, de cet incident une interprétation un peu différente (V. « *Le Saint-Siège...* », p. 106, n. 1).

Toutefois un compromis semble s'être établi qui reconnaît aux nonces pleine liberté d'action pour le procès d'information qui doit précéder la nomination des évêques. Mais pour tout le reste la conception traditionnelle demeure.

l'assimilation du pape à un « souverain étranger » des catholiques de l'Etat et dans ces conditions le nonce apparaissait comme l'ambassadeur — non pas précisément du chef de l'Etat pontifical — mais du souverain religieux étranger dont l'ingérence était aussi redoutable que celle d'un autre chef d'Etat (24). C'est là ce qui explique que cette conception purement diplomatique des pouvoirs du nonce n'ait pas disparu après que la suppression du pouvoir temporel eut réduit juridiquement à néant la personnalité étatique du pape. Mise à part la question de la pure survivance historique de la situation antérieure, le pape n'est plus désormais qu'un souverain spirituel ; la France reste cependant fidèle à son attitude traditionnelle parce que — quelle que soit l'inintelligibilité de cette notion — elle continue à voir dans le pape un « souverain étranger » (25).

II. *Concordats.* — Le but profond des rapports entre le Saint-Siège et les Etats c'est, nous l'avons dit, de régler

(24) Fénelon déclarait que le nonce devait être considéré simplement comme l'ambassadeur d'un prince étranger et en 1788 Ch. H. DE RÖMER soutient que le droit de légation appartient au pape seulement en tant que souverain temporel (V. Nys, *Droit international*, II, p. 310). Mais de nos jours la majorité des auteurs est en sens contraire : V. notamment PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, I, p. 120 et LEMONON, *Ces rapports de la France et du Saint-Siège*, R. D. I., 2^e série, vol. IX, p. 415.

(25) Il faudrait ajouter que le pape était, d'une manière générale, considéré comme un souverain en ce qui concerne les décorations (et titres de noblesse) par lui conférées, et le droit au drapeau. C'est ainsi que M. GIDEL (*op. cit.*, p. 615 à 616) fait observer que — au moins jusqu'à la rupture des relations diplomatiques en 1904 — les décorations et le drapeau pontificaux ont été chez nous considérés sans conteste — peu importe pour le moment si c'était avec raison — comme les décorations et le drapeau d'un souverain étranger.

Enfin, les visites souveraines au pape sont également un exemple très caractéristique de cette position d'égalité à lui reconnue par les chefs d'Etat. Sur la question l'étude capitale est encore celle de VERGNES (*op. cit.*, p. 124 et suiv.) écrite en 1905. Depuis lors les visites des souverains seront multipliées au Vatican (l'une des plus remarquées fut celle du Président Wilson en 1918), surtout depuis que l'encyclique « *Pacem Dei munus* » (1920), avant même les accords du Latran, ait rendus possibles les visites officielles des chefs d'Etat catholiques devenues impossibles en fait depuis les dispositions rigoureuses prises en 1870 par Pie IX.

les conditions d'exercice du culte catholique dans les ressorts territoriaux des Etats. Ce régime du culte catholique, l'Eglise prétend à le déterminer en pleine indépendance, mais c'est là une prétention abusive, au moins en ce qui touche au tracé des limites, et de toute façon en contradiction avec la notion d'Etat que nous avons vu se construire sur l'idée de souveraineté exclusive. Dans les faits, d'ailleurs, les deux prétentions antagonistes ont, nous le savons, assez aisément composé dans la *formule concordataire* (26).

Les concordats sont la manifestation la plus caractéristique de l'activité internationale du Saint-Siège, à tel point que certains auteurs et non des moindres (27) y voient le *punctum pruriens* de sa situation. De notre point de vue d'observation inductive, bornons-nous à constater ici que ces actes se rapprochent des *traités entre Etats*, l'Etat contractant acceptant en effet de traiter d'*égal à égal* avec une puissance extérieure à lui-même et de déterminer par accord mutuel le champ des deux activités, un peu de la même façon que deux Etats délimitent en matière de droit international privé leurs compétences respectives. Tout comme les traités, les concordats apparaissent donc comme conclus par des puissances *indépendantes*, revêtues toutes deux d'un caractère public qui, impuissantes dans leurs prétentions hégémoniques en sont réduites à s'accorder (28).

Mais — tout comme pour la représentation diplomatique — cette situation d'*analogie* n'est pas une situation

(26) D'une façon générale : V. FAUCHILLE, *op. cit.*, I, 3^e partie, p. 439. — Pour le renouveau de faveur de la formule concordataire depuis la guerre : Y. DE LA BRIÈRE, *La carrière du cardinal Gasparri. Codifications canoniques et pactes concordataires*. « Etudes » 1930, p. 595 et suiv.

(27) Par exemple ANZILOTTI (*op. cit.*, p. 140) qui, comme nous l'avons dit, y voit le fondement de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège.

(28) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 443 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, II, n° 1028. — D'ailleurs formellement les deux catégories d'actes sont en étroite analogie : c'est ainsi que le concordat signé le 30 mai 1922 avec la Lettonie a été, tout comme un traité, ratifié et enregistré (FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 446).

d'identité. A l'examen, en effet, les concordats apparaissent comme présentant des caractères particuliers : c'est ici encore la résultante de controverses sur leur nature juridique. L'attitude théorique des deux parties — qui, nous l'avons vu, subsiste fort bien dans le compromis pratique — va jusqu'à leur nier essentiellement le caractère de traité, c'est-à-dire de *conventions conclues sur pied d'égalité entre puissances souveraines*, pour y voir une simple concession de l'exclusif souverain légitime de la matière. A tout le moins, même les juristes qui y voient des traités remarquent-ils que ce sont des traités *sui generis* dans lesquels notamment le jeu de la clause *rebus sic stantibus* est beaucoup plus fréquent que dans les traités ordinaires.

Tout d'abord les prétentions théoriques des parties (29) — nous ne le savons que trop — sont en opposition absolue avec l'idée de convention égale : chacune d'elles est la négation radicale du droit de l'autre partie. De sa souveraineté spirituelle — qu'elle entend d'une manière si extensive jusqu'à la primauté et à la compétence de la compétence, précisément parce qu'elle la conçoit comme exclusive — l'Eglise considère le régime des cultes comme *totalemt en dehors de la compétence étatique* et légitimement soumis à son propre pouvoir. Inversement l'Etat, toujours au nom de cette conception unitaire et exclusive de la souveraineté qu'il a relevée pour lui-même, affirme sa *compétence intégrale dans l'intérieur de son cadre territorial*. Pour les deux parties le concordat qui consacre contre la logique de leur position la reconnaissance d'un certain droit à l'autre, ne peut donc être qu'une concession gracieuse et bienveillante de leur part. Sauf la différence sur le légitime souverain, les deux doctrines, celle de l'Eglise fondée sur sa primauté de droit divin, celle de l'Etat fondée sur sa primauté de droit

(29) Il s'agit ici naturellement d'une systématisation et, comme nous le verrons, l'attitude des parties a parfois varié au cours des temps.

humain, se déroulent d'une façon symétrique et les conséquences pratiques en sont semblables.

De ce point de vue l'Eglise estime qu'elle ne saurait jamais être liée au regard des Etats, sinon dans la limite des intérêts religieux. Nettement formulée à la fin du xvi^e siècle, cette doctrine a été réaffirmée à l'époque contemporaine. « Le pape, disait en 1872 la *Civiltà cattolica*, a, de tout temps, lorsque le salut de l'Eglise le réclame, le droit de retirer les concessions qu'il a faites dans un concordat et qui sont seulement des privilèges gratuits concédés par lui. Le pouvoir laïque, par contre, reste encore, même dans ce cas, lié par ses engagements car le pape est le souverain législateur de l'Eglise, le prince est son sujet ». Pour l'Eglise, en effet, le concordat ne confère à l'Eglise aucun droit qu'elle n'ait déjà de par le droit naturel et le droit divin. L'objet des concordats est de sa compétence exclusive et par ailleurs — c'est ce qui lui permet notamment de définir souverainement son domaine — elle est supérieure à l'Etat. La situation de celui-ci en régime concordataire n'est donc qu'une situation de privilèges qui peut toujours être ramenée au droit commun. En conséquence de cette « théorie des privilèges » tout concordat se divise en somme en deux actes indépendants et unilatéraux : l'un stipulant les droits de l'Eglise vis-à-vis de l'Etat constitue pour celui-ci une obligation juridique, tandis que l'autre stipulant les droits de l'Etat n'est pour celui-ci qu'un *indult*, une faveur de l'Eglise, toujours révocable (30).

Exactement contraire est la « théorie légale », élaborée

(30) C'est là une théorie développée par de nombreux théologiens : le P. Liberatore, Suarez, Tarquini, etc. V. à ce sujet : E. OLLIVIER, *Manuel de droit ecclésiastique*, p. 303 ; DE BONALD, *Deux questions sur le concordat de 1801* ; GIOBBIO, *I concordati* (1900) ; G. DE LUISE, *De jure publico Ecclesiae*, p. 505 et suiv. ; E. GAVOUYÈRE, *Les rapports du Saint-Siège avec les Etats sont-ils régis par les principes du droit international public ? Rev. des fac. cath. de l'Ouest* (année 1894-1895). — V. aussi VERGNES, *op. cit.*, p. 61 et suiv.

par les juristes étatistes au cours de la longue formation de l'idée de souveraineté exclusive et pleinement formulée à la fin du XVIII^e siècle. Contre la thèse ecclésiastique elle refuse de voir dans le concordat — qui n'est pas conclu avec le Pape, chef d'Etat, mais avec le Pontife romain et qui, au surplus, porte sur des matières d'ordre religieux, donc normalement d'ordre interne — un traité s'imposant à l'Etat pour n'y voir qu'une concession de sa part pour de simples raisons d'opportunité politique. Et comme ce droit de l'Etat de régler dans les limites de son territoire la police du culte et des associations est imprescriptible et inaliénable, l'Etat ne peut jamais être lié par un concordat. Simple autolimitation de l'Etat, simple loi ordinaire, celui-ci est alors révocable *ad nutum* par l'Etat souverain (31).

Ces deux théories qui, comme on le voit, partent de prémisses identiques bien qu'opposées sont, d'un point de vue réaliste, « en contradiction directe avec la donnée du phénomène juridique sur lequel elles raisonnent. Dès qu'il y a accord entre deux activités c'est que ces deux activités reconnaissent l'utilité et la possibilité d'une coordination et admettent, par suite, que leurs relations entre elles peuvent être autres que des relations de subordination ou de dépendance » (32). Il est certes loisible à un Etat de ne pas conclure de concordat et d'essayer de réglementer l'ordre religieux de manière unilatérale ; mais s'il conclut un concordat il paraît difficile de soutenir sérieusement qu'il ne passe pas une *convention égale*. Aussi tend-on aujourd'hui à considérer les concordats comme des traités encore bien que par opposition aux traités de l'ordre temporel, entre Etats, ce soient des traités *sui generis*. Etant des traités ils auront alors pour les deux parties force obligatoire et ne pourront, sauf

(31) Comme auteurs caractéristiques de cette tendance : V. BOMPARD, *op. cit.*, p. 57 et s., et GEFCKEN (sur Heffter), *Droit international de l'Europe*, § 40, p. 96.

(32) VERGNES, *op. cit.*, p. 63.

stipulation expresse, être l'objet d'une *dénonciation unilatérale ad nutum* (33).

Mais on sait que dans les traités synallagmatiques à effet continu et conclus sans limitation de durée la clause *rebus sic stantibus* est sous-entendue et permet — dans des conditions d'ailleurs controversées — la dénonciation unilatérale lorsqu'a disparu l'état de choses de fait dont le traité était la constatation juridique. Or précisément — c'est là la conséquence pratique de la différence entre concordats et traités ordinaires —

(33) Il est assez difficile de distinguer les auteurs qui se rattachent à cette opinion de ceux qui se prononcent pour la « théorie légale ». C'est qu'en effet la plupart des auteurs anciens étaient beaucoup plus portés à s'exagérer les différences (réelles, mais après tout secondaires) existant entre *concordats* et *traités entre Etats* qu'à mettre en lumière la ressemblance *essentielle*, l'idée de *convention égale* (avec ses conséquences de droit). De la sorte, auteurs se rattachant à la pure théorie légale et auteurs estimant que les concordats sont des traités *sui generis* sont pratiquement confondus dans leur acharnement un peu puéril à repousser l'assimilation évidemment insoutenable du concordat à un traité ordinaire (comme exemple de ce malentendu — l'auteur pris d'une terreur verbale refuse obstinément aux concordats le caractère de traité tout en reconnaissant qu'il y a convention égale. — V. PIÉDELIEVRE, *op. cit.*, p. 583, 584). Beaucoup plus intéressante nous paraît être l'opposition du concordat — concession d'un souverain exclusif au concordat, convention égale.

Cette difficulté de classement des auteurs est encore accrue par ce fait que, même les auteurs pour lesquels les concordats sont des traités (*sui generis*) admettent en la matière un jeu particulièrement facile de la clause *rebus sic stantibus* qui permet la dénonciation unilatérale. Or, cela réduit d'autant l'intérêt de leur reconnaissance de l'idée de convention égale et obligatoire pour les deux parties. Pratiquement, on le voit, les deux attitudes ne se distinguent parfois que par de simples nuances.

Quoi qu'il en soit, nous estimons que les faits, la nature des choses, l'observation réaliste portent à considérer le concordat comme une convention égale juridiquement obligatoire pour les deux parties ; cela sans que l'on ait — comme les auteurs sont trop tentés de le faire — à déduire la nature et la force obligatoire de ces actes d'un principe posé *a priori* que ce soit celui de la souveraineté exclusive de l'Etat ou celui de la double souveraineté de l'Etat et des Eglises. Comme auteurs se rattachant entièrement à l'idée de convention égale on peut citer, outre quelques auteurs anciens (BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, art. 443 ; DE NEUMANN, *op. cit.*, § 24 ; RIVIER, *op. cit.*, II, p. 36 et 134 ; IMBART LATOUR, *op. cit.*, § 24 ; MÉRIGNAC, *op. cit.*, 2^e partie, p. 135 ; PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, n^o 1028 et s. ; VERGNES, *op. cit.*) ; FAUCHILLE (*op. et loc. cit.*) ; LE FUR (*passim*) ; ANZILOTTI (*op. et loc. cit.*).

cette clause va être en matière concordataire d'une application particulièrement fréquente (34).

Telles sont dans leurs lignes générales les diverses conceptions de la nature juridique et par suite de la force obligatoire des concordats. Dans la réalité historique l'attitude des deux parties a bien été celle que nous avons indiquée : l'Etat notamment, au nom de sa souveraineté exclusive, n'a pas hésité, quand les concordats l'ont gêné, à les révoquer de façon unilatérale (35). Toutefois dans les temps modernes où elle a été on le sait « plus souvent envahie qu'envahissante », l'Eglise s'est souvent retranchée dans une position plus modérée : menacée par l'affirmation de la thèse étatique, il lui suffisait de se rattacher à la considération du concordat comme un acte égal et obligatoire pour les deux parties. C'est l'attitude adoptée par exemple par Pie X lors de la dénonciation unilatérale du concordat de 1801 par le gouvernement de la République (36).

§ 3. — *Le Saint-Siège exerce dans l'ordre international une influence politique indépendante*

L'observation de la société internationale montre enfin l'influence politique du Saint-Siège. « Longtemps encore, dit M. Pernot (37), on discutera la question de savoir si, dans la société moderne, les Eglises doivent ou ne doivent point jouer un rôle politique. Question toute théorique puisque, en réalité, il n'est pas actuellement d'organisation religieuse qui, bon gré mal gré, d'une manière directe ou indirecte, ne se trouve mêlée à la vie

(34) C'est ainsi, par exemple, que l'on s'accorde à reconnaître que la modification du régime politique de l'Etat qui laisse en principe intacts les traités ordinaires, ouvre pour cet Etat comme d'ailleurs pour le Saint-Siège le droit à dénoncer le concordat par application de la règle *rebus sic stantibus* (FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 444 ; PIÉDELIEVRE, *op. cit.*, p. 584).

(35) V. de nombreux cas dans FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 445.

(36) V. *Questions actuelles*, t. 85, 1906, p. 11.

(37) *Op. cit.* Préface, p. 1.

politique des pays où elle développe son activité. Question oiseuse s'il s'agit de l'Eglise catholique qui, par son esprit, par ses tendances et en vertu d'une tradition millénaire, est amenée à poursuivre, tantôt d'accord avec les Etats et les gouvernements, tantôt en opposition avec eux, une action dont le but est essentiellement religieux, moral ou social mais dont les moyens sont nécessairement politiques ».

Cette influence politique de la papauté se développe à la fois dans le cadre des Etats et dans les relations internationales.

I. *Influence de la papauté dans la vie intérieure des Etats* : — L'Eglise n'a jamais admis de séparation absolue entre le temporel et spirituel, le politique et le religieux ; elle a au contraire toujours tendu, nous le savons, à une sorte de direction morale et de contrôle de la vie publique. A l'époque contemporaine cette action fut notamment la grande pensée de Léon XIII (38). Outre les raisons théoriques et permanentes, celui-ci y était conduit par le souci de rétablir la situation morale de la papauté, fort compromise à la fin du xix^e siècle par la montée conjuguée du libéralisme et du rationalisme. Il avait immédiatement compris que l'avènement de la démocratie pouvait permettre à l'Eglise de ressaisir l'influence politique qu'elle avait en général perdue au triomphe du libéralisme laïcisateur. Gouvernement du peuple par le peuple, gouvernement d'opinion, la démocratie, en effet, serait pour le moins forcée de compter avec le catholicisme tant qu'il y aurait ou lorsqu'il y aurait une opinion catholique consciente, capable de jouer son jeu sur l'échiquier politique. De là la rupture avec les formes de réaction politique surannées, le « ralliement » général aux gouvernements libéraux ou démocratiques et la constitution des partis catholiques.

(38) V. surtout PERNOT, *op. cit.*, p. 5 à 25 (particulièrement les p. 12 et suiv.).

Poursuivie avec plus ou moins de discipline et de mesure cette politique pontificale devait subir de grands échecs et de grandes désillusions, mais aussi aboutir — surtout en Allemagne — à des réalisations impressionnantes. L'avènement de Pie X marque, il est vrai, un relâchement, le nouveau Pape se repliant avec intransigeance sur l'œuvre de restauration de l'Eglise avec double point de vue matériel et spirituel. Mais depuis la guerre l'action politique des Papes marque un nouveau développement — chose d'autant plus remarquable que les années de guerre furent pour le Saint-Siège marquées d'une très grande erreur de prévision et d'une suite d'imprudences telles que Benoît XV avait l'air d'un vaincu au moment de la paix (39). Or, à ce moment « ... partout sur les ruines on se tourne vers le pouvoir apostolique. Vainqueurs ou vaincus les anciens Etats veulent consolider leurs ancres : France, Bavière, Portugal, Prusse. L'Angleterre elle-même se décide à rendre permanente sa légation de guerre au Vatican. Les Etats agrandis par des annexions attendent du Saint-Père qu'il leur facilite l'incorporation des sujets catholiques : Roumanie, Yougo-Slavie, Grèce. Enfin les Gouvernements que la victoire tira du néant, qui chez eux ont tout à créer, se rappellent que la religion est l'ordonnatrice immémoriale des sociétés : Pologne, Tchéco-Slovaquie, Lettonie, Lithuanie, Albanie, ... » (40).

A côté de cette action politique née de la révolution politique du ^{xix}^e siècle, la Papauté, en face des problèmes nouveaux posés par la « révolution industrielle », a aussi tendu à une action sociale. Léon XIII est ici encore le grand inspirateur (41). On sait comment cette politique, en consacrant les efforts des « catholiques

(39) PERTINAX, *op. cit.*, p. 141.

(40) *Id.*, *ibid.*, p. 142.

(41) V. Encyclique « De præceptis civium christianorum officiis » (10 janvier 1890) et surtout « De conditione opificum » dite « Rerum novarum » (15 mai 1891). Voir aussi son discours sur la « Démocratie chrétienne » (8 octobre 1898).

libéraux » et des « catholiques sociaux » du xix^e siècle, donna au syndicalisme chrétien un essor considérable et accentua l'évolution des partis politiques d'inspiration catholique dans le sens démocratique.

II. *Influence de la papauté dans la vie internationale.* — Pour ce qui touche tout d'abord à sa *politique proprement religieuse*, l'action du Saint-Siège dans la défense des intérêts catholiques ou simplement religieux avait comme objectif premier le grand mouvement missionnaire, manifestation concrète et permanente de la pré-tention œcuménique de l'Eglise. Jusqu'aujourd'hui toutefois l'action du Saint-Siège n'apparaissait pas ici de façon directe car ses intérêts étaient traditionnellement représentés par la France qui, en qualité de première des puissances catholiques était en la matière comme le bras séculier de la papauté. Mais depuis la guerre les bouleversements de l'Orient, extrême ou proche, ont considérablement amoindri sinon frappé à mort ce protectorat. Les nationalismes exacerbés y répugnent de plus en plus et la papauté elle-même soucieuse d'éviter toute inféodation de l'idée religieuse au sort chancelant d'une politique nationale prétend de plus en plus à agir par soi-même.

Le sort des Lieux Saints était aussi dans le passé et est plus encore dans le présent un autre centre d'intérêts. Inquiet de l'activité des sectes protestantes et des tendances philosionistes de la politique anglaise, le Saint-Siège a revendiqué à la Conférence de la Paix d'abord, à la S. D. N. ensuite, une solution de la question rapide et conforme à ses intérêts. Et à l'heure actuelle alarmé, sinon étonné par les derniers troubles, il demande la convocation de la Commission internationale prévue par le mandat palestinien lui-même pour fixer le statut définitif des Lieux Saints.

Enfin, en dehors même de la simple défense des intérêts catholiques les papes — Pie XI surtout — estiment que toutes les Eglises et toutes les collectivités reli-

gieuses ont droit à leur sollicitude et à leur protection. De là par exemple les interventions récentes en faveur de l'Eglise russe persécutée par les Soviets.

Beaucoup plus intéressante pour nous est l'*action pacifiste de la Papauté* (42). Nous avons déjà noté dans la « République chrétienne » la première figure de cette société organisée des Etats qui, abandonnée depuis le xvi^e siècle, tend à se reconstruire aujourd'hui, sous la pression de la nécessité, sur la base élargie et interprofessionnelle nécessaire au Monde moderne. Pour nous en tenir à l'action de la papauté contemporaine, remarquons que c'est encore sous le pontificat de Léon XIII que s'en rencontrent les manifestations les plus remarquables.

Ouverte en 1885 par voie de médiation dans le conflit hispano-allemand relatif aux Carolines (43) l'action pacifique de la papauté se poursuit par la suite : le Chili et l'Argentine soumirent à l'arbitrage du Saint-Père le redoutable conflit de la frontière des Andes ; le Pérou et l'Equateur réussirent à s'entendre en 1893 grâce à la médiation du délégué apostolique. Nouvel arbitrage pontifical en 1895 entre Haïti et Saint-Domingue (44) ; en 1909-1910 entre le Brésil d'une part, la Bolivie et le Pérou de l'autre (45).

De telles manifestations d'activité pacifique avaient fait naître à la fin du xix^e siècle — jusque chez des juristes protestants — de grands espoirs de résurrection de la mission exercée au Moyen-Age par la papauté. C'était là méconnaître quelque peu les véritables conditions du développement des institutions internationales modernes. L'on sait cependant que dans sa déclaration

(42) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 752 à 756 ; MULLER, *L'œuvre pacificatrice de l'Eglise* : Acad. diplom. int. Séances et travaux : octobre, décembre 1928, p. 58 et s.

(43) Sur cette offre d'arbitrage de Bismarck transformée en médiation à la demande de l'Espagne : VERGNES, *op. cit.*, p. 140, n. 1, avec la bibliographie citée p. 141, n. 1.

(44) Sur ces diverses interventions : VERGNES, *op. cit.*, p. 142, n^{os} 2 et 3.

(45) V. TOSTAIN, *op. cit.*, p. 54, 55.

de non ingérence dans les affaires temporelles souscrite à l'article 24 du Traité du Latran la papauté a formellement réservé le cas « où les parties en litige feraient d'un commun accord appel à sa mission de paix... ». Et le traité d'arbitrage hispano-péruvien récemment conclu (46) constitue le pape arbitre permanent en prévoyant que tous les différends entre les deux Etats seront obligatoirement et exclusivement soumis à l'arbitrage, et à l'arbitrage du souverain pontife ou de son délégué.

En 1914 cependant les efforts de Pie X furent impuissants à arrêter le déchaînement du grand conflit qui couvrait en deux la chrétienté d'Occident. A ce moment d'ailleurs le Saint-Siège était, par suite de l'intransigeante politique de ce pape « moins que jamais en mesure de jouer ce rôle d'arbitre suprême auquel son caractère universel et sa fonction historique semblaient le destiner » (Pernot). Mais le rétablissement de la paix fut dès le début de son pontificat la grande pensée de Benoît XV. On sait que d'une façon générale son attitude pendant la guerre et surtout son « offre de paix » (1917) prêtèrent le flanc à de vives critiques, en sens divers d'ailleurs et parfois des deux côtés (47). La position de « stricte neutralité » dont il se prévalait ne lui permettait d'ailleurs que de préconiser la « paix blanche » et le vouait dès lors irréductiblement à l'insuccès. Après la guerre le Saint-Siège continua sans plus de succès — et, il faut le dire, avec la même apparence de partialité — cette action en vue de la pacification des peuples. Peu à peu, il est vrai, avec la modification des opinions nationales — même française — et l'orientation des esprits et des efforts vers une politique de « détente et d'entente », on en vint à une appréciation peut-être plus objective de son attitude. En même temps d'ailleurs que les vainqueurs, dépouillant leur mentalité de vainqueurs, se rapprochaient de l'attitude

(46) V. *La Croix* du 22 janvier 1930 et TOSTAIN, *op. et loc. cit.*

(47) V. l'exposé particulièrement objectif de PERNOT (*op. cit.*, p. 25 à 42).

« blanche » du Saint-Siège, celui-ci abandonnait quelques-unes des défiances que, dès la première heure, il avait conçues contre l'œuvre des négociateurs de 1919.

C'est ainsi que, dès le début du pontificat de Pie XI, le Saint-Siège qui va accentuer son attitude antinationaliste et pacifiste se montre favorable à la S. D. N. (48). Cette nouvelle orientation ne fut pas sans répercussion heureuse, notamment lorsqu'après le retrait de l'Espagne le cardinal Gasparri put faire revenir le cabinet de Madrid sur sa décision. On alla même jusqu'à parler d'une entrée possible du Saint-Siège dans la Société : c'était une idée fantaisiste mais bien symptomatique tout de même de cette situation de personne souveraine et indépendante qui était, dès avant les Accords du Latran, celle de la papauté.

Quoique fantaisiste, cette idée était en partie inspirée par la considération du goût toujours manifesté par l'Eglise pour l'*action politique proprement dite*. Les grands papes du passé s'étaient souvent complus à ce « jeu du monde » auquel convenaient si bien la souplesse de l'esprit italien et les grandes traditions héritées de la Rome impériale. Le morcellement de l'Italie aussi bien que l'ambition œcuménique de l'Eglise avaient créé dans les cercles romains une sorte d'esprit « supranational » particulièrement — et peut-être exagérément — porté à la Diplomatie. C'est ainsi qu'on a pu attribuer à Léon XIII — chose qui s'accorde assez bien avec sa politique — une activité agissante à l'origine de l'alliance franco-russe. Plus près de nous nous avons noté les tendances que l'on a voulu déceler dans la politique de guerre du Saint-Siège. Et depuis lors, combien de fois n'a-t-on pas dénoncé une certaine politique vaticane qui ne tendrait à rien moins qu'à réaliser la conception allemande de la paix européenne en se prêtant par exemple à la réalisation de l'« Anschluss » austro-allemand dans un

(48) V. dans FAUCHILLE (*op. cit.*, p. 753, n. 4) l'opinion de M. Lloyd George quant au rôle des Eglises dans l'action pour la paix.

but de renversement de l'équilibre religieux en Europe centrale ?

Cette influence politique du Saint-Siège au sein des Etats comme dans la vie internationale achève d'attester son existence en tant que pouvoir indépendant, distinct à la fois de l'Italie et de tout autre Etat.

* * *

Telle est, dans l'ordre international, la situation du Saint-Siège qu'au passage de la science à l'art juridique et par la méthode même de celui-ci (49) nous sommes maintenant conduits à tenter d'intégrer dans une catégorie connue afin de lui appliquer d'une manière générale les règles de l'institution. De ce point de vue et à ce moment cette situation nous apparaît *analogue* à la situation internationale d'un Etat ; c'est la situation d'un « souverain international », d'une « personne du droit des gens ». Analogue, cette situation n'est d'ailleurs pas identique puisque, nous le savons, elle présente en matière de représentation diplomatique et de traités des caractères particuliers. Sur ces points névralgiques qui, tenant aux rapports des Etats et du pape, mettent en jeu la notion même du pouvoir de celui-ci, s'affirme la différence entre la conception classique et la conception nouvelle de la souveraineté et se vérifie la liaison intime entre le fondement de la personnalité du Saint-Siège et son contenu même. Nous avons vu, d'un point de vue réaliste le caractère exigé par la nature des choses quant au pouvoir des nonces et à la valeur juridique des concordats. Là sont les pierres de touche de la valeur des théories juridiques auxquelles nous passons maintenant.

(49) Cf. BARTHÉLÉMY et DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1926, p. 115.

CHAPITRE II

Interprétation juridique de la situation effective du Saint-Siège dans l'ordre international

Fondement et précision juridique de la situation internationale de la Papauté, tels sont les deux problèmes — en étroite liaison — qu'il nous reste à examiner à la lumière de la situation « interne » du Saint-Siège, telle que nous l'avons analysée au titre 1^{er}.

Mais quelle est exactement cette situation interne ? Est-ce cette souveraineté temporelle que le Saint-Siège avait perdue depuis 1870 mais qu'il n'avait cessé de revendiquer et qui, dans une certaine mesure au moins, lui est restituée ? Est-ce plus vraisemblablement sa situation de pouvoir religieux, cette souveraineté spirituelle qui est de son essence ? Là est tout le problème.

C'est sur la base traditionnelle de la souveraineté territoriale que nous tenterons d'abord cette interprétation. Mais cette explication, déjà insuffisante, nous le savons, à rendre compte avant 1870 de toute l'activité du Saint-Siège est, par la suite, bien plus incapable de justifier la permanence de cette situation internationale à travers les vicissitudes du pouvoir temporel. De ce point de vue, le problème posé en droit international par l'existence du Saint-Siège est véritablement insoluble et le reste au lendemain de 1929. Aussi serons-nous inéluctablement conduits à rattacher la personnalité du Saint-Siège à sa souveraineté spirituelle.

PREMIÈRE SECTION

*Interprétation d'après la conception classique
de la souveraineté*§ 1^{er}. — *Interprétation de la situation internationale
de la Papauté entre 1870 et 1929*

Entre 1870 et 1929 la Papauté, nous l'avons vu, n'avait plus de souveraineté territoriale. Et si la Loi des garanties la lui avait refusée c'était, de l'aveu même de son rapporteur, précisément pour éviter certaines conséquences de droit des gens, ni plus ni moins la « souveraineté internationale » étatique du Saint-Siège (1). Et la résistance de celui-ci n'avait pu empêcher la disparition intégrale du « pouvoir temporel » et faire subsister, contre la volonté bien établie de l'Italie, une souveraineté territoriale même réduite.

Or, répétons-le, la situation temporelle qui était désormais celle de la Papauté pouvait bien, grâce aux franchises et privilèges accordés par le souverain territorial italien *permettre* le maintien de la situation internationale du Saint-Siège, mais elle était par elle-même incapable de l'*impliquer*. Ce maintien ne pouvait intervenir que pour d'autres raisons, par la considération de la survivance du véritable fondement de cette situation internationale ce qui naturellement nous entraînait sur un terrain tout différent de la souveraineté territoriale.

I. *Conséquence logique de la conception classique de la souveraineté ; critique de cette attitude et conséquence : théorie de la personnalité honorifique ou de comitas gentium.* — Considérée comme unitaire la souveraineté est ici irréductiblement liée à la notion d'Etat : il n'y a donc

(1) PIÉDELIEVRE, *op. cit.*, p. 568 ; DELOS, *R. G. D. I. P.*, 1929, p. 468

pas place pour la « souveraineté spirituelle » d'un pouvoir religieux quelconque. Reflet exclusif d'une souveraineté nécessairement étatique, la personnalité internationale n'appartient qu'aux seuls Etats. Or l'Eglise catholique n'est pas une nation, le Saint-Siège n'est pas un Etat. C'est là une affirmation qui, chez les juristes d'après 1870 dont nous avons maintes fois noté l'embarras, a fait couler des flots d'encre, mais que nous croyons, après ce que nous avons dit, évidente (2). Dans ces conditions le Saint-Siège n'est pas et ne peut pas être une personne du droit des gens. « ... Qui dit souveraineté, déclare l'un des auteurs les plus caractéristiques de cette attitude, dit pouvoir suprême, dignité suprême de l'Etat... Jadis le Pape avait droit à cette souveraineté en qualité de roi des Etats de l'Eglise. Depuis leur sécularisation il n'est plus chef d'Etat et ne peut donc plus être tenu pour personne souveraine dans le sens propre... La souveraineté ecclésiastique que réclament les papes n'est pas plus une notion de droit public international que ne saurait l'être par exemple l'affirmation d'un grand philosophe qu'il est la première autorité scientifique du monde ou de l'époque » (3).

(2) Certains juristes ont prétendu — attitude qui ne doit pas être confondue avec celle des auteurs partisans de la survivance de l'Etat pontifical — que le Saint-Siège était assimilable à un Etat, et, ramenant la notion d'Etat à la réunion des trois éléments traditionnels, tous de rechercher dans l'Eglise un territoire, une population, une autorité politique ! C'est là une attitude qui apparaît aujourd'hui quelque peu puérile. On trouvera dans VERGNES (*op. cit.*, p. 18 et suiv.) et FERIA DI COSSATO (qui a repris en la complétant la thèse de VERGNES) une discussion aussi approfondie (1) qu'elle peut l'être de cette assimilation du Saint-Siège à l'Etat. V. aussi pour la réfutation de cette assimilation : MOREAU, *De la capacité des étrangers pour recevoir par testament en France* (CLUNET, 1892, p. 337 et suiv.) ; PIÉDELIEVRE (*op. cit.*, p. 580) ; DESPAGNET et CAVAGLIERI (cités par AUSSET, *op. cit.*, p. 25) ; FAUCHILLE (*op. cit.*, I, 1^o, Paix, p. 209) ; enfin et surtout GIDEL (*op. cit.*, p. 602).

(3) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, p. 68, art. 26, note. En ce sens de nombreux auteurs allemands, italiens et britanniques : GEFFCKEN SUR HEFFTER, *op. cit.*, p. 96, § 40, note 1 ; KLUBER et OTT, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 87 ; ESPERSON, *op. cit.* ; BRUSA, *op. cit.*, p. 145 ; CALVO, *Le Droit international théorique et pratique*, *op. cit.*, t. I, n^{os} 93, 170, 212, 302 ;

Quelque logique qu'elle soit, cette attitude se heurte pourtant aux faits qui, ainsi que nous l'avons vu, montrent l'existence dans l'ordre international de la papauté sur un pied analogue à celui des Etats (4). Aussi, ne pouvant plus rattacher à l'existence d'un Etat ces manifestations d'activité internationale incontestables, certains auteurs vont en nier le caractère juridique, ce qui est encore un moyen de les supprimer. Les prérogatives internationales du pape ne seraient que de purs *faits*, ressortissant à la politique, laquelle a ses raisons d'opportunité et d'intérêt que le droit ne connaît pas ; elles s'expliqueraient uniquement parce qu'elles *ont été* et que les Etats n'ont pas jugé bon de changer d'attitude devant le fait de l'influence politique du pape dans la conscience de leurs ressortissants catholiques. Ce serait en somme la conception utilitaire du Premier Consul : « Traitez le pape comme s'il avait 200.000 hommes ».

Les prérogatives internationales de celui-ci seraient donc, au moins depuis 1870, purement honorifiques et rentreraient dans le domaine de cette « *courtoisie inter-*

RIVIER, *Leberbuch des Volkerrechts*, p. 113 ; F. DE MARTENS, *op. cit.* ; I, p. 370 ; MICHOUX, *R. G. D. I. P.*, 1894, p. 24 ; DESPAGNET, *op. cit.* ; n° 158 ; PIÉDELIEVRE, *op. cit.*, n° 74, p. 65 ; DUCROCQ, *op. cit.*, *R. Droit Public*, 1894, p. 49 ; ROSTOROWSKI, *La situation internationale du Saint-Siège au point de vue juridique*, *Annales de l'Ecole des sciences politiques*, 1892, p. 112 ; MOREAU, *op. cit.* ; BOMPARD, *op. cit.*, p. 60 et s. ; WESTLAKE, *Traité de D. I.*, trad. A. DE LAPRADELLE, 1924, p. 40 ; OPPENHEIM, *op. cit.*, p. 228.

Cette thèse a été adoptée également par M^e DACRAIGNE (dans sa plaidoirie) et le procureur général, MANAU (dans son réquisitoire) dans l'affaire du PLESSIS-BELLIÈRE déjà citée, ainsi que par le conseiller LA BORDE dans son rapport devant la Cour de cassation (affaire du Drapeau pontifical). V. *Journal des Parquets*, cité p. 133 et 134.

(4) C'est cette impossibilité logique d'expliquer cette situation avec le système classique qui faisait l'intérêt d'une théorie comme celle de la survivance de l'Etat pontifical : si celui-ci subsistait, même réduit au seul Vatican, tout était clair... parce que rien n'était changé. Mais cette thèse, nous l'avons vu, est inadmissible et d'ailleurs insuffisante de notre point de vue car les manifestations internationales purement étatiques du Saint-Siège ayant disparu nous n'avons plus à expliquer que des faits internationaux « extra-étatiques » déjà objets de controverse et rejetés hors du droit par les « étatistes » d'avant 1870.

nationale » (*comitas gentium*) que l'on oppose traditionnellement au droit international (5). Un peu comme en matière de cérémonial maritime des règles de droit international auraient dégénéré en règles de simple courtoisie. Et par suite la situation du Saint-Siège serait abandonnée à la définition des Etats : l'Etat qui fait un acte de courtoisie est en effet « libre d'attribuer à cet acte l'étendue et la portée qu'il veut... » (6).

Bien loin de s'imposer à eux, la personnalité du Saint-Siège ne dépendrait donc que des Etats. Règles sur la représentation diplomatique ou sur les concordats seraient des règles purement unilatérales, des règles de pur droit interne et constitutionnel. Bien loin de reconnaître aux nonces le caractère de « vicaires » du pape les Etats ont légitimement le droit de se refuser à les considérer comme agents diplomatiques et même de se faire représenter au Vatican. Quant aux concordats, nous avons déjà vu que la théorie « légale » ou étatique n'y voit point des traités (même *sui generis*) c'est-à-dire des actes également obligatoires, mais seulement de simples concessions de l'Etat dans des matières de sa compétence. D'une façon plus générale, alors qu'en ce qui concerne les Etats, tout manquement aux obligations que le droit international impose à leur égard (refus d'exécution d'un traité, rupture injustifiée des relations, etc.) froisse les autres puissances qui se trouvent par là même atteintes et menacées, en ce qui concerne le Saint-Siège, la conduite des Etats, quelque critiquable qu'elle soit du point de vue moral ou politique, est chose purement intérieure, indifférente aux autres Etats (7).

(5) Sur la *Comitas gentium* : FAUCHILLE, *op. cit.*, I, 1^{re}, p. 24 et suiv. ; V. N. DIMITCH, *La courtoisie internationale et le droit des gens*, thèse Paris, 1930.

(6) FAUCHILLE, *op. et loc. cit.*, p. 25 *in fine*. Voir un très bon exposé de cette opinion chez l'auteur français qui est peut-être le plus représentatif de cet état d'esprit : PIÉDELIEVRE (*op. cit.*, p. 578 et suiv.). Dans le même sens, outre les auteurs qui se rattachent à cette opinion : MANCINI, cité par le Procureur général Baudouin, *op. et loc. cit.*

(7) BOMPARD, *op. cit.*, p. 59 ; DESPAGNET, *op. cit.*, p. 150.

Que faut-il penser de cette attitude des auteurs ? C'est ce que nous aurons à voir au § 2 (8). Bien qu'en la matière tout soit question de nuances, elle nous apparaît critiquable. On pouvait au lendemain de 1870 estimer que le pape n'avait plus exactement dans le droit international la situation d'antan, qu'il n'y occupait pas une situation identique à celle des Etats. On pouvait même estimer qu'en vertu des notions classiques de souveraineté et de personne internationale il ne devait plus y avoir de place : mais on ne pouvait aller jusqu'à prétendre qu'il n'avait pas dans le droit international positif une certaine place.

II. *Conséquence dérivée : systèmes imaginés pour expliquer, contre les conséquences du droit public classique et en dehors de son principe, la situation internationale du Saint-Siège : théorie de la personnalité exception juridique.* — Les conséquences logiques du droit public classique mettaient les juristes en contradiction avec les faits : plutôt que de nier ou de régenter ceux-ci il les fallait subir, expliquer pourquoi la papauté conservait une place en droit international et quelle était exactement cette place. La logique juridique ne devait pas, en déduisant les conséquences d'un principe, après tout posé *a priori* opprimer la réalité des choses. Le Droit, ici comme ailleurs, devait expliquer et discipliner les faits, non les méconnaître. Par ailleurs, les juristes sentaient bien que le pouvoir spirituel du pape — les politiques le procla-

(8) C'est à cette thèse qui dénie au pape *en tant que tel* toute personnalité internationale que s'est, selon nous, rangée la Cour d'Amiens dans son arrêt du 26 février 1893 rendu dans l'affaire du testament de la marquise du Plessis-Bellièvre. Réservant absolument la question de savoir si le pape, depuis 1870, restait un « souverain » (au sens de *Chef d'Etat*) la Cour a en effet estimé que le Pape « représentant de l'Eglise universelle » (auquel un legs était fait) n'avait en France et selon le droit français aucune capacité civile.

Sur cette affaire V. *Pand. franç.*, 1892, 5, 17 (et la note de M. WEISS) et 1894, 4, 1 (note de M. MÉRIGNAC) ; Dalloz, 1895, 2, 457 (et la note de M. DUPUY) ; Sirey, 1895, 2, 57 (et la note de M. PILLET). V. aussi la bibliographie citée dans Fauchille.

maient assez — était désormais le seul fondement possible des prérogatives du Saint-Siège.

N'allant pas toutefois jusqu'à dégager la notion juridique de souveraineté spirituelle, certains auteurs vont alors se résigner à reconnaître exceptionnellement au pape la personnalité internationale en dissociant celle-ci de la notion — toujours étatique — de souveraineté. Ils s'efforceront ensuite de la justifier et de la caractériser.

Dans cette attitude qui était au regard du droit public classique la seule possible et loyale la situation de la papauté ne pouvait donc être qu'une situation *exceptionnelle* et ces auteurs en sont tous à invoquer ce caractère exceptionnel qu'ils justifient avec Geffcken par le caractère exceptionnel du Saint-Siège lui-même (9). Par là même les systèmes inspirés de cette attitude, tiraillés qu'ils sont entre deux idées contraires dont les conséquences logiques aboutiraient à en écarteler les conclusions : d'une part nécessité de reconnaître au Saint-Siège une certaine situation juridique nécessairement fondée sur le seul pouvoir qui reste au pape, le pouvoir spirituel, d'autre part, négation de la « souveraineté spirituelle », ne pourront guère vivre, tout comme la théorie de la personnalité étatique d'avant 1870, que dans l'équivoque et dans l'imprécision.

Mais cela dit nous devons distinguer parmi ces systèmes deux catégories : pour certains — extrêmement peu précis et qui se réduisent presque à une simple affirmation — la situation du Saint-Siège est non seulement exceptionnelle mais *unique*. D'autres théories au contraire qui se présentent comme une précision des premières

(9) Cf. par exemple M. MÉRIGNAC, *op. cit.*, p. 121. Fauchille constate de même (*op. cit.*, I, 1^o, p. 750, n^o 392) l'impossibilité de voir dans le pape un « souverain » ordinaire, mais immédiatement après il affirme la nécessité de lui reconnaître une souveraineté internationale spéciale, *exceptionnelle*. Auparavant (p. 210) il avait reconnu le caractère « illogique » de cette solution mais il avait encore affirmé qu'elle était « commandée par l'état présent du monde chrétien ».

généralisent et opposent aux Etats, seuls membres de la communauté internationale, une catégorie de personnes autres que les Etats dans laquelle vient s'intégrer la papauté.

Les premiers de ces systèmes avons-nous dit, systèmes fuyants, évanescents, ne peuvent guère vivre qu'en renonçant à se préciser sur ces « points névralgiques » que sont les caractères des nonces et des concordats, pierres de touche de toute bonne interprétation. Par suite de cette imprécision d'ailleurs, ils peuvent apparaître assez peu différents du système de la personnalité honorifique : aussi est-il difficile de classer exactement les auteurs eux-mêmes souvent assez peu conscients (10). Profitant en quelque sorte du caractère exceptionnel de la situation du pape, ceux-ci mettent l'étiquette « personnalité internationale » sur les manifestations visibles de l'activité internationale du Saint-Siège, mais ils n'ont pas l'idée de préciser cette assimilation à une personne internationale pour en déduire ensuite d'une manière générale les règles applicables à l'activité de l'institution.

Quoi qu'il en soit le Saint-Siège, pour ces auteurs, demeurerait après la perte de son pouvoir temporel une personne internationale ; mais n'étant plus chef d'Etat et n'ayant plus droit à la personnalité normale il ne conservait cette place qu'en vertu d'une spéciale *manifestation de volonté* des Etats qui acceptaient *exceptionnellement* de lui conserver, eu égard à des raisons spéciales et totalement étrangères à l'idée de souveraineté étatique, sa situation antérieure (11).

(10) V. les exemples cités par VERGNES (*op. cit.*) à la fin de son introduction.

(11) Sur cette question du fondement exceptionnel de la personnalité internationale du Saint-Siège les opinions des auteurs sont parfois extrêmement vagues : MÉRIGNAC, par exemple (*Pand. franç.*, 1894, 5, 1) estime que la Papauté a exceptionnellement une souveraineté internationale. Pourquoi ? « Il ne faut pas chercher ailleurs des analogies impossibles et raisonner dans le domaine de la règle quand on est en présence d'une exception dont le caractère est forcément d'être unique » !

Comme auteurs se rattachant à cette opinion nous croyons pouvoir

Cette volonté des Etats qui, dans la conception interétatique et volontariste du droit international, suffisait à fonder la personnalité du Saint-Siège, existait-elle toutefois ? Nous savons qu'elle n'est pas apparue expressément, le Congrès international auquel on avait songé en 1870 et qui eût donné *formellement* au Saint-Siège une situation internationale ne s'étant jamais réuni. On ne peut donc faire appel qu'à une *volonté tacite* laquelle se serait manifestée d'abord lorsque la généralité des Etats prit acte ou même sollicita de l'Italie certains engagements devenus la Loi des garanties, et se serait affirmée par la suite lorsque, profitant de cette loi, ces Etats ont effectivement continué avec la papauté les relations d'autrefois (12).

indiquer — sous les réserves déjà faites — RIVIER (*op. cit.*) ; PRADIER-FODÉRÉ (*Traité de D. I. P.*, n° 44 et 1259) ; MICHOUX (*op. cit.*, p. 216) ; ROSTOROWSKI (*op. cit.*) qui parle d'une souveraineté « de tolérance ». De l'avis de M. Gilbert Gidel qui a soigneusement étudié la question et dont nous aurons plus loin à exposer les idées personnelles, c'est ce dernier auteur qui a marqué de la façon la plus nette cette idée que la capacité internationale du pape n'est qu'une création de la volonté des puissances (*op. cit.*, p. 127).

(12) Il faut à cet égard éviter des confusions fréquentes :

1° Il ne faut pas dire que le fondement de la situation internationale du Saint-Siège est la loi des garanties (ou alors il faut qu'il soit bien entendu que par « loi des garanties » on entend ce « complexe » formé tout à la fois par la volonté de l'Italie manifestée dans un acte interne et par l'adhésion tacite de l'Europe aux dispositions de cet acte interne qui répondent à ses désirs et l'intéressent dans ses relations avec le Saint-Siège). La loi des garanties étant un acte interne italien est en effet, par elle-même, incapable de constituer le fondement de la situation de la papauté dans le droit international qui doit naturellement être un fondement *international*, une loi interne peut bien *constater* et même *permettre* dans une certaine mesure une certaine situation internationale mais elle ne peut, par elle seule, *l'impliquer* ou la *créer*. En ce sens un auteur italien lui-même. ANZILOTTI (*op. cit.*, p. 151). V. en outre MÉRIGNAC (*Pand franç.*, 1894, 5, 4) et *op. cit.*, p. 151 ; VERGNES, *op. cit.*, p. 109 ; STRUPP, *op. cit.*, p. 26, 27 ; PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de D. I.*, t. III, § 1259 et *Cours de droit diplomatique*, I, p. 159 et suiv. ; HEFFTER, *op. cit.*, § 41.

2° Il ne faut pas non plus confondre la question qui nous occupe ici avec celle de savoir si le *statut territorial* résultant pour le pape de la loi des garanties (et de sa protestation) était susceptible du *point de vue de la souveraineté étatique* de valoir au Saint-Siège la personnalité internationale.

Quant à expliquer cette volonté des Etats, les juristes — très embarrassés car là est le point névralgique du système — en sont réduits à faire appel à une notion de pur fait, ce « pouvoir spirituel » du pape et l'influence politique qui en découle, que nous avons déjà vu invoquer par les tenants de la personnalité purement honorifique du Saint-Siège. Comment en effet les hommes d'Etat ont-ils, au lendemain de 1870, justifié le maintien de leur précédente attitude ? uniquement par la survivance des raisons d'intérêt national et d'opportunité politique qui leur commandaient de se ménager les sympathies d'une puissance spirituelle dont l'influence est nous l'avons vu, importante (13).

Nous avons conclu que non parce que ce statut n'est qu'une quasi souveraineté territoriale de fait et qu'il n'y a plus d'Etat pontifical.

3° Reste donc, précisément, à savoir si la situation issue de la loi des garanties est susceptible de fonder *exceptionnellement* la personnalité internationale du Pape. De ce point de vue on peut estimer avec Holtzendorff (Introd. § 30, p. 113) que « le régime de la papauté repose aujourd'hui sur la connexité des sources produites par la législation intérieure (italienne) et la reconnaissance des pays non Italiens ». La loi des garanties serait alors devenue par l'approbation des Etats qui se sont par leur adhésion appropriée ses dispositions une règle internationale, *usu et consuetudine*, manifestant la volonté des Etats de maintenir au Saint-Siège une place dans le droit international. En ce sens : HONTORIO Y LADREDA, *op. cit.*, p. 137 ; DIENA, *op. cit.*, p. 169 ; ROSTOROWSKI, *op. cit.*, p. 116.

On peut évidemment admettre ce système : il n'a que le tort d'être un peu superficiel et de prendre pour la cause cette volonté des Etats qui n'est peut-être que l'effet de la survivance de la raison d'être de la personnalité internationale du Saint-Siège : seulement ceci nous mène immédiatement, *ou en dehors des notions juridiques* sur le terrain du « pouvoir spirituel », *ou sur celui d'une notion qui aux yeux des juristes classiques ne serait que trop juridique* puisqu'elle irait jusqu'à opprimer l'idée d'Etat, la notion de « souveraineté spirituelle » Telle est en effet, comme nous le remarquons ci-dessus, la conséquence de la recherche dans ce système d'une trop grande précision.

4° M. GIDEL (*op. cit.*, p. 612) estime même qu'à aucun point de vue la loi des garanties ne peut être considérée comme étant le fondement de la personnalité du Saint-Siège que, très logiquement d'ailleurs, il conçoit comme essentiellement relative suivant les Etats.

(13) V. à cet égard la déclaration si souvent reproduite du ministre des Affaires étrangères français, M. Duclerc, à la Chambre des députés le 20 novembre 1882 (*J. off.* du 21 novembre). Il est à remarquer que c'est au nom de la même thèse que le gouvernement de la République a rétabli

Quel est le caractère de la personnalité ainsi reconnue au Saint-Siège ? Ici s'accuse l'imprécision du système qui la réduit presque à une simple affirmation verbale. Ainsi que l'avoue sans illusion un de ces auteurs « chacun constitue à sa façon cette souveraineté spéciale, en agrandit ou en restreint les effets, en diminue ou en étend les conséquences suivant les résultats de ses études et de ses réflexions, parfois de ses aspirations et le plus souvent de ses idées politiques ou religieuses » ! (14). D'où le peu de différence pratique entre ce système et celui de la personnalité honorifique : que la situation du Saint-Siège ressortisse au droit international ou à la *comitas gentium* c'est là après tout chose secondaire dès lors que cette situation ne résulte jamais que de la volonté des Etats ; dans les deux cas elle ne sera que ce que ceux-ci — pour des raisons identiques d'influence politique, donc, à un moment donné, d'équilibre de forces — voudront qu'elle soit.

Sous ces réserves, essayons de voir ce qu'est d'une manière générale la personnalité internationale reconnue au pape par ces auteurs. C'est, dit-on, autant que possible la survivance de la situation d'avant 1870 (15). Mais précisément cette situation était loin d'être clairement définie : tout ce qui avait trait aux rapports spirituels du pape et des Etats était déjà, nous l'avons vu, sujet à controverse, le pape ayant une qualité juridique mais pas celle de pontife. A s'en tenir à cette idée ces auteurs ne faisaient donc que prolonger l'équivoque et cela alors que la disparition de l'Etat pontifical enlevait à la théorie de la personnalité étatique jusqu'à son apparence de justification.

Au fond ces auteurs ne sont d'accord que pour recon-

les relations diplomatiques avec le Saint-Siège en 1920-21. Ce sont également des raisons de pur intérêt national qui ont été produites par les partisans du maintien de l'Ambassade dans le débat parlementaire ouvert par le projet de suppression du Ministère Herriot (1924-25)

(14) FÉRAUD-GIRAUD, *Etats et souverains*.

(15) V. notamment A. WEISS, *Pand. françaises*, 1892, 5, 19.

naître la situation d'indépendance du pontife en lui-même qui, échappant à toute souveraineté étatique (16), apparaît par là même en face des Etats comme une entité propre et distincte. Mais si de ce point de vue négatif la seule observation de la réalité internationale suffit, il est beaucoup plus difficile de définir cette situation au point de vue positif quant à la nature des rapports entre le pape et les Etats et au jeu de son pouvoir à l'égard de ceux-ci. L'expression de situation « extra-territoriale » ou « extranationale » qui montrait bien le caractère exceptionnel et unique de cette situation est alors tout à fait insuffisante.

Quelques auteurs, il est vrai, ont imaginé de reconnaître au pape une « souveraineté personnelle ». Mais, bien entendu, ici encore, c'est une notion qu'il ne faut pas essayer de creuser sous peine de la voir s'évanouir. Il est surtout difficile de sentir la réalité de l'opposition que l'on a voulu établir entre cette « souveraineté personnelle » et la « souveraineté honorifique » qui resterait au Pontife romain. On ne considère plus aujourd'hui les chefs d'Etat comme étant à titre personnel des personnes internationales. Comment dès lors le pape pourrait-il avoir une « souveraineté personnelle » alors que son Etat a, encore une fois, disparu ? Prétendre que sa qualité personnelle de souverain a survécu se heurterait aux mêmes difficultés que lorsqu'il s'agit de la personnalité du Saint-Siège lui-même.

En dépit de la bonne volonté de leurs auteurs qui, d'une façon générale, s'inclinent devant les faits et se rendent compte du but à atteindre, ces systèmes sont donc loin de nous fournir une interprétation satisfaisante. Ils ne font guère que constater — ce que tout esprit qui n'est pas asservi à un principe posé *a priori* doit reconnaître — les prérogatives effectives du Saint-Siège en droit international. Mais de ces solutions fragmentaires ces auteurs sont incapables de fournir une explication

(16) FAUCHILLE, *op. cit.*, I, 1^o, §. 748.

plus précise que la « volonté tacite des Etats », et de donner de cette volonté tacite le *pourquoi* juridique ; ils sont surtout incapables de construire sur ces prérogatives isolées une construction juridique cohérente susceptible de rendre compte exactement de la situation du Saint-Siège.

En face de ces tentatives infructueuses, M. Gilbert Gidel a présenté un système beaucoup plus satisfaisant qui précise les idées des auteurs antérieurs, leur donne un tour plus juridique et surtout intègre la situation du Saint-Siège dans une théorie générale de la personnalité internationale (17). Ici encore la situation du Saint-Siège est *exceptionnelle*, l'auteur restant dans la ligne du droit classique où la personnalité internationale est l'aspect externe d'une souveraineté toujours exclusivement étatique. Et cette situation exceptionnelle résultera encore de la volonté des Etats ; *mais par contre elle ne sera plus unique* : élargir la notion de personnalité du droit des gens en la dissociant de la souveraineté, tel est en effet le fond du système de M. Gidel.

Celui-ci commence par rechercher si le Saint-Siège est un souverain (ce qui, pour lui, consiste toujours à se demander s'il est un Etat) et il répond par la négative — l'Etat pontifical ayant disparu en 1870 et l'Eglise catholique ne pouvant être considérée comme une nation, ainsi que nous l'avons vu : Mais tout n'est pas fini par cette négation car — c'est là la partie constructive de la théorie — la capacité internationale ne doit pas être irréductiblement liée à la notion d'Etat. Sans doute les Etats sont normalement les personnes du droit des gens mais ils ne sont pas les seules. A côté d'eux est toute une catégorie d'entités auxquelles s'appliquent les règles et dont la condition est régie par le droit international. Celui-ci étant « dégagé » par les volontés étatiques cette catégorie de personnes internationales est évidemment créée par la volonté souveraine des Etats. Aussi M. Gidel les ap-

(17) *Op. cit.*, R. G. D. I. P., 1911, p. 589 et suiv.

pelle-t-il, par opposition aux *personnes normales* et en quelque sorte naturelles que sont les Etats, des *personnes artificielles* du droit des gens (18).

Mais à quelles conditions une entité politique sera-t-elle considérée (bien que n'étant pas Etat) comme étant une personne internationale ? Il faut pour répondre consulter la pratique internationale et voir si elle applique à cette entité les règles du droit international. Le système de M. Gidel, on le voit, se fonde sur les faits et s'y modèle.

La conséquence de cette division bipartite des personnes du droit des gens c'est que la « reconnaissance » prend une portée et un sens très différents suivant qu'il s'agit de personnes *normales* ou au contraire de personnes *artificielles* du droit des gens. S'agissant d'une personne normale, d'un autre Etat, la reconnaissance de la part d'un de ceux-ci sera — c'est un des points sur lesquels l'évolution du droit international se constate le plus aisément — simplement *déclarative*. Dans le cas d'une personne artificielle au contraire elle est, malgré la similitude du mot, toute différente. Ne satisfaisant pas *par elles-mêmes* aux conditions organiques de la personnalité internationale ces entités politiques doivent d'être régies par les règles du droit international non pas à leur qua-

(18) GIDEL, *op. cit.*, p. 604 et suiv. — Somme toute il y a là, de la part des Etats, un phénomène *analogue* (nous ne disons pas *identique*) à celui qui résulte en droit interne de la constitution par les individus, *seules personnes juridiques normales*, de « personnes morales » qui par la suite se trouvent habilitées à entrer en rapport avec eux-mêmes.

La distinction de M. Gidel se rapproche aussi beaucoup de celle établie par FAUCHILLE (*op. cit.*, p. 207) entre les Etats seuls membres de la communauté internationale » et les simples « sujets du droit international » dont ce droit international dégagé par les premiers règle la condition juridique. Cette notion élargie de la personnalité internationale est repoussée par certains auteurs (dont JELLINEK) mais elle a été depuis longtemps admise par d'autres (V. par exemple LE FUR, *Etat fédéral...*, p. 104 et suiv., et p. 746 à 763. Celui-ci applique cette personnalité par exemple à la Commission européenne du Danube mais, *nous attirons l'attention sur ce point*, ce n'est pas ainsi qu'il envisage la situation du Saint-Siège).

lité propre mais au bon vouloir des Etats et naturellement dans la mesure où ceux-ci jugent expédient de le faire. La reconnaissance, alors, va jusqu'à donner à une institution *une valeur internationale qu'elle ne possède pas par elle-même*. Elle est donc constitutive, créatrice de personnalité.

Que résulte-t-il de ce caractère créateur ? D'abord que contrairement à ce qui a lieu relativement aux personnes normales la reconnaissance est une concession purement gracieuse de la part de la puissance qui l'accorde, sans que l'on puisse prétendre à une violation du droit des gens si elle la refuse contrairement à d'autres. Ensuite qu'il est possible qu'une entité politique appartenant originellement à l'une quelconque de ces catégories passe par la suite dans l'autre : ainsi en fut-il de l'« Etat du Congo », à ses débuts personnalité artificielle (au temps de l'Association internationale africaine) et devenu par la suite — lorsqu'il fut et tant qu'il fut un Etat, même fictif — personne normale du droit des gens ; *ainsi en fut-il plus spécialement de la Papauté*.

Pour M. Gidel celle-ci garde en effet une place dans le droit international, mais elle n'est plus qu'une personne artificielle. Depuis 1870, l'Etat pontifical ayant disparu, le Saint-Siège n'a plus de valeur internationale propre, il n'est plus une « personne normale » : sa valeur internationale ne peut résulter que de la volonté des Etats.

Par suite, sa reconnaissance par ceux-ci est *constitutive* et non simplement déclarative. Par suite, aussi et surtout, sa capacité internationale est — comme celle de toute personne artificielle — non pas *une* et toujours semblable à elle-même à l'égard des Etats même en rapports avec le Pape — : elle sera essentiellement *relative*, chaque Etat étant, au moins en théorie, le seul juge de l'étendue de la concession, que constitue sa reconnaissance. L'attitude prise par une puissance vis-à-vis du Saint-Siège ne préjuge aucunement de l'attitude des autres ; cette même attitude sur un point spécial ne préjuge pas davantage de son attitude sur d'autres

points : capable à certains points de vue, le Saint-Siège pourra être considéré comme incapable à d'autres (19).

Contrairement aux systèmes antérieurs qui procédaient ou semblaient procéder de l'idée erronée que la situation internationale du Saint-Siège était susceptible d'une solution uniforme, la théorie de M. Gidel, en laissant subsister la liberté d'attitude de chaque Etat, conçoit cette personnalité artificielle comme essentiellement continente.

Pour la même raison de relativité cette personnalité est susceptible de varier suivant les circonstances vis-à-vis d'un Etat déterminé.

*
* *

Après la disparition de l'Etat pontifical le Saint-Siège n'a donc plus de place *normale* dans le système du droit public, notamment international où, reflet d'une souveraineté exclusivement étatique, la personnalité internationale est nécessairement liée à la notion d'Etat.

De la sorte, sa situation n'est plus opposable aux Etats. D'ailleurs dans la logique de la notion classique de souveraineté étatique absolue l'existence de tout Etat n'est pas même opposable aux autres dont la reconnaissance est à son égard « créatrice ». Toujours exceptionnelle, la situation de la papauté ne sera désormais que le résultat de la volonté des Etats, que ceux-ci veuillent bien lui octroyer une capacité internationale juridique

(19) STRUPP (*op. cit.*, p. 27), qui complète sur ce point la pensée de M. Gidel et qui distingue parcellément deux sortes de puissances internationales : les Etats seuls « créateurs » du droit des gens et d'autres personnes internationales qui ne tiennent leur existence que de la volonté des premiers, prétend que le Saint-Siège est sujet du droit international *vis-à-vis* de trois catégories d'Etats qui peuvent être considérés comme l'ayant reconnu : a) ceux en relations diplomatiques avec lui ; b) ceux que reconnaissent expressément aux *concordats* le caractère de traités (ex-Bavière) ; c) enfin les Etats qui ont demandé (comme l'Esthonie) la reconnaissance internationale du Pape.

ou que, la lui refusant, ils consentent toutefois à la traiter avec quelques égards honorifiques.

Dans les deux cas la personnalité purement artificielle du Saint-Siège, loin de s'imposer aux Etats est à leur merci : loin de la subir, ils la créent. Et par suite du caractère inorganique et purement volontariste de la société internationale de l'époque classique, cette personnalité de la Papauté est essentiellement *relative* : ainsi que M. Gidel l'a bien mis en lumière certains Etats peuvent légitimement la nier ; s'ils l'admettent ils peuvent la définir et la limiter à leur guise ; enfin, même après l'avoir admise, ils peuvent toujours revenir sur leur attitude.

§ 2. — *Appréciation critique de ce système d'interprétation*

La notion classique de souveraineté s'avère impuissante à fournir de la situation du Saint-Siège une interprétation adéquate à la réalité internationale et aux exigences de la nature des choses.

I. *Critique de la théorie de la personnalité purement honorifique.* — Conséquence logique de la théorie classique de la souveraineté et de la personnalité internationale, cette théorie se heurte à la réalité internationale et à la nature même du droit des gens (20).

Il est très facile, en effet, d'opposer la courtoisie au droit et de prétendre que les prérogatives du Saint-Siège sont purement honorifiques. Mais la réalité des choses apparaît différente. Même la « primauté d'honneur » des nonces n'est-elle pas formellement édictée et limitée dans un texte international ayant force juridique de traité (21) et qui ne saurait être considéré comme ayant été abrogé par la disparition de l'Etat pontifical puisque dès avant 1870 il était inexplicable par la personnalité

(20) V. GIDEL (*op. et loc. cit.*) et LE FUR, *Le Saint-Siège* (p. 157, 158).

(21) VERGNES, *op. cit.*, p. 76-77.

étatique ? Sur ce point déjà le pape semble donc bien avoir en droit international une qualité juridique propre encore que non analysée et précisée.

Mais d'une façon générale il faut reconnaître que les relations diplomatiques du Saint-Siège sont de véritables relations de droit international. Certes, a-t-on dit, la situation des envoyés du pape dans les Etats où ils sont accrédités est régie par le droit public *interne* de ces Etats et c'est de ceux-ci que dépend leur assimilation aux agents diplomatiques. Pure question de mot, car si les Etats étaient libres qu'est-ce qui les empêcherait de recevoir ces envoyés sans leur reconnaître ce statut privilégié ? La théorie de la personnalité de courtoisie peut bien expliquer que des relations aient lieu par l'intermédiaire d'envoyés entre le pape et les puissances ; elle n'explique nullement pourquoi ces agents jouissent du caractère diplomatique. Or « ... c'est là le nœud de la question, remarque justement M. Gidel, ... il n'importe guère que *matériellement* les envoyés de la papauté ne soient pas de véritables agents diplomatiques si *formellement* tous les privilèges et immunités diplomatiques leur sont reconnus ; et, en fait, ils le leur sont toujours ». D'ailleurs « ... le problème est toujours envisagé du côté du droit de légation *actif* du pape ; régulièrement l'autre aspect, celui du droit de légation passif, est laissé dans l'ombre. Il n'est pas douteux cependant que les agents envoyés vers le pape par les puissances ne soient de véritables agents diplomatiques... ». Sur tous ces points donc, « ... éclate manifestement de la part de l'Etat la volonté de considérer le pape à l'égal des autres gouvernements » (22).

(22) GIDEL, *op. cit.*, p. 614. Dans le même sens : FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 744, n° 388 ; ROSTOROWSKI, *op. cit.*, p. 127 ; STRUPP, *op. cit.*, p. 27. D'ailleurs un fait qui prouve bien le caractère *de jure* de la situation des nonces c'est que le Saint-Siège dispose ainsi que nous l'avons vu, d'une autre catégorie d'agents (les délégués apostoliques) lesquels ne sont précisément pas reconnus par le droit international bien qu'ils assurent en fait les mêmes fonctions que les premiers.

Même chose au fond en ce qui touche l'autre manifestation d'activité internationale du Saint-Siège, les *concordats*. Ceux-ci doivent être considérés, avons-nous dit, comme des « conventions égales ». Et qu'on le remarque bien, nous n'avons pas *déduit* cette force juridique de la reconnaissance de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège : elle résulte pour nous de l'observation réaliste de l'« équilibre » concordataire et des exigences de la raison qui veut que l'égalité dans la négociation et dans l'accord, que la fidélité à la parole donnée entraîne l'égalité d'obligation juridique. C'est tellement vrai que nous avons vu certains auteurs, notamment M. Anzilotti voir dans le concordat le *punctum pruriens* de la situation du pape au regard de l'Etat et le fondement positif de la souveraineté spirituelle. D'ailleurs, même certains des auteurs qui nient celle-ci au nom du dogme de l'exclusive souveraineté étatique ne repoussent pas, nous l'avons vu, cette égalité des parties dans le concordat voulu et accepté. Or, l'égalité n'est-elle pas l'essence même de la notion de droit ?

La tentative faite pour rejeter le pape hors du droit et le reléguer dans le domaine imprécis et mouvant de la courtoisie n'est donc pas pertinente. On ne s'explique guère d'ailleurs l'attitude de ces juristes si l'on songe à l'imprécision de cette opposition du droit et de la courtoisie dans le système classique. Le *critérium* de la distinction résiderait, dit-on, dans le *caractère obligatoire*. Mais peut-on oublier que beaucoup d'internationalistes — les plus imbus de l'idée de souveraineté étatique — ont été jusqu'à nier, de ce point de vue, l'existence même du droit international, précisément parce que, portant sur les relations de personnes souveraines, il ne saurait être obligatoire pour aucune d'elles (23). Si l'on réfléchit

(23) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 16 et suiv. Nous avons, dans notre étude de la souveraineté, remarqué que la conception classique menait logiquement à l'unité de la souveraineté, même dans l'ordre étatique, ce qui est naturellement destructeur du droit international. Cette conception ne nierait

que parmi les auteurs qui déniaient tout caractère juridique à la situation du pape, il en est aussi qui refusent tout caractère obligatoire au droit international en général et à la reconnaissance d'Etat en particulier qu'ils conçoivent comme créatrice tout comme celle du Saint-Siège, voilà qui laisse des doutes sur cette attitude en montrant que l'abus de la logique juridique par exercice constant de l'esprit critique dans le sens déductif ne peut guère aboutir qu'à des négations.

Au fond, cette théorie de la personnalité honorifique n'était qu'un refus d'explication imposé par la déduction d'un principe posé *a priori*. Est-ce là chose légitime ? Il est permis d'en douter. « Le droit, dit fort justement M. Le Fur, prend pour point de départ les faits sociaux tels qu'ils sont, il ne les modèle pas à sa guise... » (24). Nous devons donc partir du fait juridique de la personnalité internationale du Saint-Siège. Et à cet égard il ne faut même pas s'exagérer l'importance du refus de certains Etats de reconnaître la papauté. Pour n'être pas universelles dans l'ordre territorial, beaucoup de règles internationales n'en existent pas moins (25). Et de la même façon qu'il existe divers « droits internationaux continentaux » (26), est concevable l'existence simultanée de droits internationaux à base raciale ou culturelle, latin ou anglo-saxon par exemple. Pourquoi dès lors refuser d'admettre le caractère *de jure* de la condition de la Papauté sous prétexte que les prérogatives n'en seraient pas absolument universelles ? (27).

donc pas seulement la personnalité internationale du Saint-Siège mais encore celle des autres Etats eux-mêmes. Sur la question si délicate de la distinction du droit et de la courtoisie internationale, cf. V. N. DIMITCH, *op. cit.*

(24) *Le Saint-Siège*, p. 157.

(25) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 40.

(26) STRUPP, *op. cit.*, *passim*.

(27) D'ailleurs, bien qu'il y ait controverse sur ce point, on tend à admettre en matière de normes internationales coutumières que la « généralité » des Etats suffit à créer celles-ci (FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 43 *in fine*).

II. *Critique de la théorie de la personnalité exception juridique.* — Notre critique portera surtout sur le système de M. Gidel puisque, nous l'avons vu, ce n'est que chez cet auteur que cette théorie se présente sous des traits vraiment précis et cohérents. Constatant la personnalité *de jure* du Saint-Siège, ce système l'explique par la volonté des Etats capable de créer à leur gré des personnes internationales artificielles.

Dans le droit des gens « classique », volontariste et interétatique, l'idée de création de personnalité artificielle par la volonté des Etats souverains n'est pas insoutenable, surtout quand elle garde, comme M. Gidel le reconnaît expressément, un caractère relatif qui sauvegarde absolument la liberté de chacun des Etats. Il n'empêche que c'est là une théorie un peu bien facile et même assez étrange, s'agissant d'une institution qui, comme le Saint-Siège, est très antérieure aux Etats et qui, loin de pouvoir apparaître comme une création de ceux-ci, a été bien plutôt dans une certaine mesure tout au moins un élément déterminant de la notion d'Etat et de celle de communauté internationale. Sur ce point comme sur beaucoup d'autres l'Etat, rejetant son aspiration à la primauté qui le portait à se considérer comme *créant* le droit international, doit au contraire se rendre compte qu'il ne peut que subir un droit dont la véritable nature est institutionnelle et non volontariste.

Contraire aux enseignements de l'histoire, cette théorie ne l'est pas moins à ceux de la raison et du droit objectif que nous avons vu exiger une séparation effective — donc « égale » — du temporel et du spirituel. Obligée de donner à la personnalité du Saint-Siège un autre fondement que la souveraineté, elle l'infériorise en effet nécessairement devant l'Etat ce qui pratiquement supprime tout intérêt à la reconnaissance de personnalité juridique qu'elle prétendait consacrer. Et en cela elle ne diffère pas essentiellement de la théorie de la personnalité honorifique : que les prérogatives de la papauté soient de fait ou de droit ne présente guère d'intérêt si l'on y voit

toujours d'exclusives créations de la volonté souveraine des Etats ; il y a quelque gageure à opposer le droit à la courtoisie dans ces conditions. Certes, dira-t-on, dans le droit international classique il en est ainsi de la situation de chaque Etat vis-à-vis des autres : la reconnaissance par exemple a un effet créateur. Mais c'est là précisément un stade de l'évolution juridique dont on a bien senti, — et M. Gidel lui-même — outre les inconvénients pratiques, la contradiction théorique. L'évolution actuelle du droit international est en réaction totale contre cette conception absolutiste de la souveraineté des Etats, contre l'idée que le droit des gens est leur création inconditionnée et libre, contre ce fait que, par exemple, la reconnaissance, est constitutive alors qu'elle n'est que déclarative. Au fond, comme le dit fort bien M. Anzilotti, tout est de savoir si le Saint-Siège a un droit opposable à l'Etat. Ce droit, il est vain de se dissimuler que le système classique ne saurait le reconnaître (27 bis).

Par là même cette théorie est bien incapable de rendre compte des traits particuliers que nous avons vu devoir être ceux de la personnalité du pape : comment justifierait-elle le caractère de convention égale qui doit être celui du concordat ; comment expliquerait-elle que les pouvoirs du nonce, sans pouvoir empiéter sur la compétence étatique, puissent cependant s'étendre dans une certaine mesure à l'Eglise nationale ?

Aussi, impuissants à expliquer et la permanence de la situation du Saint-Siège après 1870 et les traits particu-

(27 bis) Le seul fait que M. Gidel met en lumière la relativité de la situation du Saint-Siège montre bien que cet auteur reste à l'égard de l'Eglise dans la ligne classique de l'exclusive souveraineté de l'Etat. Or, dans ces conditions, il est vain, selon nous, de parler d'une situation *de jure* du Saint-Siège. C'est avec raison que M. Gidel a critiqué les théories de la personnalité de courtoisie mais nous avouons ne pas concevoir de véritable différence entre les systèmes ainsi justement critiqués et la personnalité *de jure* qu'il nous présente. Et c'est là chose d'autant plus regrettable que par ailleurs cet auteur ne tombe nullement dans les exagérations classiques sur l'absolutisme de la souveraineté étatique tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international et conçoit au contraire l'action de l'Etat comme essentiellement limitée par le Droit.

liers de cette situation, la plupart des auteurs classiques — et notamment ceux de l'Ecole anglaise, les plus imbus de l'idée de souveraineté étatique — en étaient-ils réduits à en constater le caractère unique et l'impossibilité d'explication.

§ 3. — *Conséquences du rétablissement de la souveraineté territoriale du Saint-Siège au traité du Latran*

Il est donc difficile de se satisfaire des théories qui, dans le cadre du système classique, prétendaient rendre compte de la situation du Saint-Siège. Avant 1870 les traits particuliers de cette situation démentaient déjà l'explication par la personnalité étatique. Après 1870 celle-ci est bien plus encore insuffisante, alors que la papauté garde ses prérogatives internationales essentielles en dépit de la perte du pouvoir temporel. La constitution de la Cité du Vatican est-elle, dans ces conditions, susceptible de modifier ou de clarifier la situation du Saint-Siège ? Telle est la question que nous devons maintenant examiner.

I. *Le traité du Latran et ses conséquences possibles quant à la personnalité internationale du Saint-Siège.* — De par la volonté même des parties qui repoussaient dans l'initiative comme dans la garantie de la solution toute intervention des tierces-puissances, le traité du Latran est un acte purement bilatéral. *Res inter alios acta*, il ne profite donc, ni ne nuit aux autres Etats. Mais, par suite de sa notification régulière c'est, nous l'avons vu, un acte régi par le droit international (28). Et

(28) DE LA BRIÈRE (*R. D. I. et L. C.*, citée, p. 137 et 141). Remarquons que la force obligatoire de ce traité n'est pas altérée par son non-enregistrement au Secrétariat de la S. D. N. Bien qu'à notre sens — s'agissant d'un véritable traité international et l'obligation de l'article 18 du Pacte ne laissant place à aucune équivoque — le traité du Latran eût dû être enregistré, le fait que le Saint-Siège n'est pas membre de la S. D. N. suffit à paralyser la sanction prévue à l'article 18. D'ailleurs (indépendam-

en dépit de l'effet relatif des traités l'acte du Latran intéresse les tierces-puissances d'abord par les facilités qu'accorde l'Italie sur son territoire aux relations diplomatiques du Saint-Siège ; ensuite parce qu'un des traits caractéristiques du nouvel « Etat » est aux termes de l'article 24, sa neutralité et son inviolabilité desquelles l'Italie se prétend garante vis-à-vis des tiers (29) ; enfin parce que la constitution de la Cité du Vatican peut s'imposer à ceux-ci.

Cette constitution peut apparaître, en effet, comme une réalité objective qui, en tant que la Cité du Vatican est considérée comme un véritable Etat et que la reconnaissance d'Etat est conçue comme purement déclarative s'impose à tous (29 *bis*). Il en est de même d'ailleurs alors que la nouvelle institution n'apparaît que comme le titre juridique normalement requis par le droit classique pour assurer l'indépendance du Saint-Siège à l'égard de l'Etat qui jusqu'ici était, au moins théoriquement, son souverain : c'est pour cela que la Papauté a informé du nouvel état de choses les tierces-puissances.

Mais la constitution de la Cité vaticane ne pouvait modifier la situation internationale du Saint-Siège dans

ment d'une sanction disciplinaire de la S. D. N. contre l'Italie) le seul effet du non-enregistrement serait en tout état de cause de rendre au cas de litige tout recours impossible à la S. D. N. (V. à cet égard LAMBIERI, *R. D. I. et L. C.*, 1926, p. 698). Sur la question V. aussi TOSTAIN, *op. cit.*, p. 65.

(29) Sur cette garantie, v. la déclaration même du Duce (*Doc. cath.*, n° cité, col. 1563). Sur son opposabilité aux tierces-puissances : ANZILOTTI, *Rivista...*, citée p. 165 à 176. — V. aussi LE FUR, *Le Saint-Siège...*, p. 126-127.

(29 *bis*) C'est un des points sur lesquels s'accuse avec le plus de force la discordance entre les conceptions traditionnelles et nouvelles du droit des gens. Ici, la notion traditionnelle — l'effet relatif des traités — naturelle dans un droit volontariste et égal à l'instar de notre droit privé fondé sur l'autonomie des volontés et la liberté des contrats est battue en brèche par les conceptions nouvelles qui par ailleurs tendent à voir dans la reconnaissance d'Etat un acte purement déclaratif et obligatoire pour les autres. Un traité à deux, comme le traité du Latran dans la mesure où il constitue un Etat nouveau accuse donc le divorce entre l'ancien et le nouveau droit international.

ses rapports avec les Etats que dans la mesure où la base de cette situation eût été la souveraineté territoriale. Or, dès avant 1870 le recours à la personnalité étatique, nous le savons, n'expliquait rien : s'il donnait au pape un titre juridique à l'*indépendance* au regard de l'un quelconque des Etats il laissait inexpliqué et sans valeur juridique tout ce qui touche aux rapports du Saint-Siège et des gouvernements ; ses relations diplomatiques dans leur utilisation religieuse — et non pas seulement le caractère *sui generis* des nonces que nous avons relevé —, ses concordats étaient absolument inexplicables. Et après 1870 même, une certaine personnalité internationale du Saint-Siège ne s'était-elle pas maintenue, nécessairement coupée de tout lien logique avec la souveraineté territoriale ? Le rétablissement de celle-ci au traité du Latran ne peut que laisser sans changement la situation de la papauté dans le droit des gens : elle n'ajoute rien au caractère international de ses relations avec les Etats (30).

Au surplus, pouvions-nous même retrouver dans la constitution de la Cité du Vatican la justification purement apparente des prérogatives du Saint-Siège que l'on invoquait avant 1870 et que l'on avait cherché à maintenir depuis, par la théorie de la survivance partielle de l'Etat pontifical ? Non, car le territoire pontifical ne saurait aucunement être considéré comme un Etat. Du point de vue interne en effet, nous n'y avons vu qu'une zone extraétatique, véritable exception au régime juridique normal. « Le droit interne précédant nécessairement le droit international » (31), cette démonstration pourrait nous suffire. Si cependant le doute était possible la considération des aspects externes de la Cité du Vatican suffirait à le dissiper. A cet égard, la nouvelle souveraineté territoriale du Saint-Siège est

(30) ANZILOTTI, *Rivista*, citée p. 165 à 176. De même DIENA, *ead. loc.*, p. 177 et s.

(31) LE FUR, *Etat fédéral*, p. 740.

tout d'abord d'une exiguité décisive. Certes, ce « reproche d'exiguité » est une idée nouvelle, apparue seulement avec la S. D. N. où elle se justifie aisément (32). Il n'en marque pas moins l'évolution de la notion d'Etat à laquelle la constitution de la Cité du Vatican elle-même, va faire faire un pas décisif ; l'exiguité posée comme dirimante pour l'accès à la S. D. N. aura peu à peu sa répercussion dans le droit international général : l'idée est en marche que l'Etat ne doit pas être purement fictif mais doué d'un minimum de substance et si l'on peut dire de sérieux.

Beaucoup plus importante encore est la situation qui résulte pour la Cité du Vatican de la déclaration souscrite à l'article 24 du traité : « Le Saint-Siège, en ce qui concerne la souveraineté qui lui appartient même dans l'ordre international déclare qu'il veut rester et restera étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats et aux congrès internationaux convoqués à cette fin (33)... ». Par là même, pour apaiser peut-être cette défiance de l'Italie à l'égard de sa « politique internationale » — défiance qui transparaît ici une fois de plus — le Saint-Siège, en échange d'une reconnaissance de neutralité et d'inviolabilité de la Cité, en avoue le caractère purement spirituel et rejette expressément ce but temporel élément essentiel de la notion d'Etat. Qu'est-ce qu'un « Etat » qui fait sécession de la société temporelle sinon tout le contraire d'un Etat ?

Enfin, le non enregistrement du traité du Latran au secrétariat de la S. D. N. n'est pas sans signification politique : il semble bien continuer cette tendance italienne à voir dans la situation du Saint-Siège une affaire

(32) V. notamment, LE FUR, *R. D. I.*, citée p. 55. De ce point de vue la situation de la Cité du Vatican apparaît comme plus défavorable que celle du plus petit des Etats ayant demandé à entrer dans la S. D. N. (Monaco) puisque son territoire est à peine le 1/3 de celui-ci.

(33) Sur la signification de ce texte quant à la liberté d'action internationale du Saint-Siège, v. surtout DELOS, *R. G. D. I. P.*, citée p. 464 et s.

d'ordre « domestique » et non vraiment internationale, et par là même, paraît être en contradiction avec la complète indépendance de la Cité vaticane (34). Ce non enregistrement — qui de la part du Saint-Siège semble imputable à un oubli malencontreux — cadre parfaitement avec cette thèse italienne que M. Mussolini a complaisamment rappelée. Si l'on rapproche ce fait des paroles du Duce d'après lesquelles l'Italie serait garante de la neutralité du nouvel « Etat » il faut bien convenir que nous sommes en présence d'un état d'esprit un peu particulier qui, dominé par la crainte vague de tout *a parte* entre le pape et les puissances au sujet du pouvoir temporel, semble marquer une volonté d'interposition en dépit des engagements de l'article 4.

L'examen externe confirmerait donc de façon certaine les conclusions tirées de l'analyse interne : « Etat du paradoxe », la Cité du Vatican n'est pas un Etat du tout ; c'est tout au contraire une zone, extraétatique qui, dans un but d'intérêt général, est soustraite au droit commun de la division du monde en souverainetés étatiques. N'étant pas un Etat véritable, elle ne saurait par suite avoir la personnalité internationale étatique (35).

(34) Ce défaut d'enregistrement du traité du Latran doit être opposé à l'enregistrement du traité de Dublin effectué à la requête de l'Irlande, dès son entrée dans la S. D. N. nonobstant l'opposition calculée de la Grande-Bretagne désireuse de conserver à cette charte fondamentale de ses rapports avec l'Etat libre un caractère « domestique » et une portée purement impériale. Ce faisant, l'Irlande a entendu au contraire affirmer solennellement le caractère *international* du traité de Dublin et faire, éventuellement, de tout litige relatif à ce traité un litige *international* et non une affaire de la seule compétence de la Section judiciaire du Conseil Privé du Roi à Londres.

(35) La Cité du Vatican présentant toutefois les caractères *formels* de l'Etat ne doit-elle pas être considérée comme un Etat fictif et traitée comme tel par le droit international ? Non à notre avis.

La fiction peut être définie « un expédient qui permet de présumer comme vrai un fait qui n'est point exact, expédient dont le jurisconsulte se sert pour appliquer à certaines relations un ensemble de règles édictées pour d'autres relations » (Nys, *Le droit international*, 2^e éd., II, p. 421, cité par FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 60). Dans ce cadre rentre par exemple la *théorie de l'Etat fictif* qui attribue le caractère d'Etat à une région

II. *Signification internationale de la Cité du Vatican.*

— Le rétablissement de la souveraineté territoriale du Saint-Siège étant, dans quelque mesure que ce soit, impuissant à modifier sa situation internationale, le seul effet de la constitution de la Cité du Vatican est de constituer au profit de la papauté un *titre juridique* — le seul absolu d'après le droit classique — à cette pleine indépendance qui, déjà avant 1929 était pour lui, nous le savons, un fait constant. Et ce titre juridique est visible et opposable à tous : par suite de la notification du traité du Latran aux tierces-puissances, aucune aujourd'hui ne peut douter que le Saint-Siège ne soit en dehors de la souveraineté italienne (36).

Ce titre juridique d'indépendance assure dès lors à la papauté les prérogatives *négatives* de la personnalité

où il n'y a en réalité que des peuples sans civilisation, sans conscience et sans unité politique (ex. « Etat indépendant du Congo »).

Une telle fiction serait-elle ici légitime ? La fiction est *légitime* quand elle a pour but de donner effet à une institution de droit international *régulière* (ex. « exterritorialité » des agents diplomatiques) ; elle est *illégitime* quand elle a pour but (en échappant aux règles du D. I.) de déguiser une violation de celui-ci (ex. Blocus fictif).

Peut-on dire dès lors, que la fiction servirait ici « à donner effet à une institution du droit international régulière » ? *Mais c'est précisément tout le problème de fond que nous retrouvons* : ou le Saint-Siège avait avant 1929 une situation régulière dans le droit international — et il est alors inutile d'imaginer une nouvelle théorie depuis le Traité du Latran ; ou il n'avait pas de place en droit international et la fiction qui lui en donnerait une serait alors illégitime.

La théorie de l'Etat fictif ne serait d'ailleurs ici que la *réintroduction de la volonté créatrice des Etats* et tout comme précédemment il faudrait expliquer — avec les mêmes difficultés qu'auparavant — *pourquoi* les Etats croient devoir passer sur les vrais caractères de la Cité du Vatican pour lui accorder fictivement le caractère d'Etat. Le dilemme serait donc le même : la souveraineté territoriale du Saint-Siège n'est jamais que l'accessoire de sa souveraineté spirituelle ; si l'on admet celle-ci, inutile de recourir pour fonder la personnalité internationale de la papauté à la souveraineté territoriale et à la théorie de l'Etat fictif ; si au contraire on nie la souveraineté spirituelle c'est le Saint-Siège lui-même qui n'a aucune existence juridique, sa souveraineté territoriale perd tout intérêt, sa personnalité internationale est illégitime et de même la fiction d'un Etat pontifical.

(36) ANZILOTTI, *op. et loc. cit.*

internationale mais elle ne lui donne d'autres prérogatives actives que celles qui ne sont en somme que le « revers » des prérogatives passives : par exemple, le pape étant indépendant sur son territoire et un territoire habité ne pouvant rester sans loi, il y exercera par la force même des choses un pouvoir analogue à celui de l'Etat. Ce sera si l'on veut une « souveraineté territoriale » mais il convient de ne pas s'abuser sur la pleine réalité de ce mot. La preuve en est que dans la Cité vaticane la « nationalité » est beaucoup moins, nous l'avons vu, une nationalité véritable qu'une *neutralisation de la nationalité de l'Etat d'origine*. Par ce fait le pape est bien investi sur les citoyens vaticans d'un pouvoir analogue à celui de l'Etat sur ses ressortissants et que l'on peut appeler « nationalité ». Mais il ne faut pas être dupe du mot et d'ailleurs personne n'est dupe puisque, délaissant le terme de « nationalité » on parle plus volontiers de « citoyenneté ».

En rendant manifeste l'indépendance pontificale la constitution de la Cité du Vatican — sans rien changer d'essentiel au régime antérieur — n'a donc fait qu'augmenter la possibilité de concevoir pour d'autres raisons la personnalité internationale de la Papauté (37). Pourtant celle-ci n'avait-elle pas recherché dans la solution territoriale le rétablissement de sa situation d'avant 1870 afin de pouvoir s'affirmer envers et contre tous *au moins comme un Etat* ? Nullement : la « conception franciscaine » de la souveraineté territoriale qu'a réalisée Pie XI, surtout la déclaration de « non ingérence », qui iraient dans ce cas contre le but poursuivi, ne permettent pas de douter que le pape n'a recherché qu'un titre juridique d'indépendance, indiscutable et opposable à tous (38). Pour le reste, les prérogatives positives qui

(37) Tel est le sens qu'il faut, croyons-nous, attacher à la déclaration du Cardinal Gasparri au corps diplomatique le 7 février 1929 citée *supra*. Du même avis DIENA (*Rivista...*, citée p. 177 et s.) et LE FUR (*R. D. I.*, citée p. 42, n. 20).

(38) Il n'en est pas moins choquant de voir le Saint-Siège s'efforcer

sont proprement la personnalité internationale — que dès avant 1870 il savait bien ne pouvoir lui être assurées de façon adéquate par la souveraineté territoriale — le Saint-Siège a, bien au contraire, fait expressément reconnaître par l'Italie qu'elles étaient un « attribut inhérent à sa nature » de pouvoir religieux (art. 2 du Traité).

Après comme avant 1929 c'est donc la même situation qui continue, ce qui explique la non modification effective de l'attitude des Etats envers le Saint-Siège (39). Obligés désormais de reconnaître le cas échéant l'indépendance du Saint-Siège (40) ceux-ci ne sont nullement obligés par le seul fait de la constitution de la Cité du Vatican et dans la logique du système classique de changer d'attitude : cette constitution ne saurait, cela va de soi, les obliger à reconnaître le pontife et comme elle ne fait pas apparaître un véritable Etat ne les oblige pas davantage à reconnaître le souverain territorial (41).

autant qu'il le peut de calquer l'organisation interne et externe de la Cité du Vatican sur celle des Etats. V. par exemple la nouvelle lancée par certains journaux (*Temps* du 14 août 1930, p. 2) d'un projet de création de consulats « vaticans » à l'Etranger.

(39) De toute façon d'ailleurs la situation du Saint-Siège garde la base internationale que nous avons vu devenir sensible en 1870. De l'obligation internationale à la charge de l'Italie le traité du Latrann'est qu'une forme nouvelle, passagère peut-être. Seulement sous ce régime cette obligation italienne a désormais un contenu précis et s'exerce vis-à-vis de la Papauté considérée comme seule personne juridiquement qualifiée pour soutenir le point de vue catholique. Par exemple, avant 1929 l'Italie devait non seulement veiller à l'indépendance du Saint-Siège mais assurer la liberté de ses rapports avec les Etats. Désormais elle échapperait à cet égard à toute action de ceux-ci et est dégagée par le traité lui-même de toute obligation sur ce point autre que celles qu'elle contracte envers le Saint-Siège (V. ANZILOTTI, *Rivista...*, citée *loc. cit.*).

(40) Nous faisons allusion ici à l'éclaircissement qu'apporte la constitution de la Cité du Vatican en ce qui concerne la responsabilité internationale du pape. Indépendamment de la possibilité d'atteindre effectivement celui-ci et réserve faite du jeu de la « garantie » italienne il n'est désormais pas douteux que le pape soit internationalement responsable et seul responsable de ses actes.

(41) Aussi n'y a-t-il pas à rechercher dans quelle mesure les Etats ont reconnu le nouvel « Etat » ou sont tenus de le faire (*contra* ; DELOS, R. G. D. I. P., citée p. 469). D'ailleurs, une telle reconnaissance pourrait de toute

DEUXIÈME SECTION

*Interprétation d'après la nouvelle conception
de la souveraineté*

De ce point de vue nous n'avons pas à tenir compte du traité du Latran : « ... s'il y a aujourd'hui, dit M. Le Fur, en faisant allusion au caractère désormais juridique de l'indépendance pontificale, un motif de plus de reconnaître la personnalité internationale du Saint-Siège, ce n'est certes pas du traité du Latran que date cette personnalité ; elle lui est bien antérieure... » (42).

§ 1^{er}. — *Les premiers essais de construction de la personnalité internationale du Saint-Siège sur son caractère de pouvoir religieux.*

Déjà, avant 1870, certaines manifestations de l'activité internationale du Saint-Siège étaient, nous le savons, inexplicables par le seul recours à la personnalité étatique. Après 1870, les efforts des juristes classiques pour expliquer le maintien des prérogatives internatio-

façon intervenir sans que l'Etat qui y procède soit tenu d'établir des relations diplomatiques s'il n'en juge pas l'intérêt suffisant. C'est en ce sens que paraît s'être fixée l'attitude des Etats-Unis (V. à cet égard le *Temps* du 24 juin et surtout celui du 8 juillet 1929 qui, rendant compte de la visite du délégué apostolique au Président Hoover, y voit une reconnaissance par les Etats-Unis de la nouvelle situation du Saint-Siège mais sans l'établissement de relations diplomatiques, vu l'absence d'intérêt suffisant.

(42) R. D. I., 1929, p. 42, n. 20. Dans le même sens, ANZILOTTI et DIÉNA (*op. et loc. cit.*). De ce point de vue le traité du Latran — de même qu'il constitue par son article 1^{er} et le concordat qui en découle une reconnaissance par l'Italie de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège — entraîne logiquement et expressément reconnaissance par l'Italie de la personnalité internationale « spirituelle » de la papauté (v. art. 2). Mais naturellement ici encore cet acte ne modifie nullement la situation de celle-ci à l'égard des tierces puissances.

nales de la papauté échouent parce que la personnalité internationale normale n'est, dans leur système, que l'« extérieur » d'une souveraineté exclusivement étatique. Une certaine capacité ne peut par suite être reconnue au Saint-Siège qu'à titre exceptionnel et par la volonté des Etats souverains, de sorte que, loin d'être un « souverain international » égal à eux, la papauté n'est, juridiquement, que leur création. Or, à la base de cette personnalité — qu'elle soit juridique ou simplement honorifique — est invoqué ce « pouvoir spirituel » du pape auquel on dénie toute force juridique mais que l'on veut bien prendre encore en considération pour des raisons d'opportunité et d'utilité politiques : là est le premier recours — aussi vague qu'inconscient — à la souveraineté spirituelle.

Mais certains auteurs plus audacieux n'ont pas craint de recourir juridiquement à cette idée même — qu'ils vont jusqu'à nommer et tenter d'analyser — ou du moins de rattacher la personnalité du Saint-Siège à sa base permanente et essentielle, indépendante de la souveraineté territoriale. Deux tendances, assez différentes d'ailleurs, parmi ces auteurs : certains fondent la personnalité internationale du Saint-Siège — personnalité normale, « nécessaire », égale à celle de l'Etat — sur l'idée de « personnalité de l'Eglise catholique » ; d'autres parlent plus spécialement de « souveraineté spirituelle ».

I. *Théories se rattachant à l'idée de « personnalité de l'Eglise catholique »*. — Fondées sur un rapport de symétrie entre l'Eglise et les nations, ces théories procèdent de cette idée que, de même qu'un Etat est la personnification juridique de la nation, de même le Saint-Siège, organe central de l'Eglise catholique, est la personnification de celle-ci. La papauté ne peut, par suite, prétendre à la personnalité internationale qu'autant que l'Eglise constitue tout comme une nation une « personne internationale ».

Tout se ramène donc à savoir si l'Eglise est (non pas

de façon *identique*, comme on l'a a tort trop reproché à ces auteurs, mais de façon *symétrique* aux nations) une personne juridique internationale. C'est ici que, comparant le pouvoir du Saint-Siège dans l'Eglise à celui de l'Etat dans la nation, ces auteurs, sans employer le mot, se placent sur le terrain de la souveraineté spirituelle.

Imbu des doctrines libérales, individualistes et « nationalitaires » du xix^e siècle, Pascuale Fiore (43), l'auteur qui a présenté la doctrine avec le plus d'ampleur, conférait volontiers la personnalité internationale à toute collectivité issue de sa libre volonté et réunie dans une pensée commune : cela le portait à voir des personnes internationales dans les « nations » en tant qu'*au sens du principe des nationalités* elles se distinguent de l'Etat et aspirent à en former un ; mais Fiore n'hésitait pas en outre à reconnaître la même qualité à l'Eglise catholique, non sans l'arrière-pensée d'ailleurs de persuader ainsi la Papauté qu'elle pouvait atteindre à la personnalité internationale sans revendiquer la possession d'un territoire.

Sans distinguer exactement les deux questions de la « souveraineté spirituelle » et de la « personnalité de l'Eglise », Fiore semble reconnaître la première car l'Eglise a pour lui, non seulement le droit de communiquer librement avec les fidèles, mais en outre celui de s'organiser et de se gouverner de façon indépendante au sein des Etats dans les limites de sa mission spirituelle. Mais il rattache plutôt la personnalité de l'Eglise à des considérations sociologiques qui la lui font apparaître comme une « institution nécessaire et naturelle, forme spontanée de la sociabilité humaine » tout autant que l'Etat lui-même. « Elle est le produit de certains besoins moraux qui, naturellement, ont poussé les hommes inspirés d'une même foi à se réunir en communauté, tout comme d'autres, non moins naturels, non moins impé-

(43) « *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica* », p. 132 et s. V. aussi R. D. I. et L. C., 1899, p. 105 et s. ; p. 209 et s. « *Della condizione juridica internazionale della Chiesa e del Papa* » (1887).

rieux, les ont amenés à se former en Etat... ». Et il ajoute, « ... L'Eglise, institution existant *jure suo*, indépendamment du droit territorial, ayant une sphère d'activité qui peut embrasser le monde entier..., doit être soumise au droit international, ce régulateur suprême des relations entretenues par toutes les sociétés qui coexistent dans l'humanité » (44).

Pillet, lui aussi (45), estime que « ... le Saint-Père ne peut légitimement prétendre aux droits internationaux attachés à la souveraineté qu'autant que l'Eglise... formera une personne juridique internationale ». Or cette personnalité l'Eglise la « possède comme les Etats... et la possède, aussi bien qu'eux, à titre nécessaire... ». Pourquoi ? « parce que les mêmes raisons qui ont fait attribuer aux Etats cette qualité se rencontrent avec autant et parfois plus de certitude et de netteté dans l'Eglise catholique ». Comme l'Etat, l'Eglise est en effet une communauté distincte, *indépendante* et organisée « avec laquelle il est impossible de traiter autrement que d'égal à égal... ». Il y a bien là pour le moins l'embryon de la notion de souveraineté spirituelle qui, très logiquement, vient fonder de façon nécessaire et naturelle la personnalité internationale de l'Eglise et du Saint-Siège.

Michoud enfin, exprimait des idées assez analogues (46) mais avec moins de précision et en invoquant fâcheusement la « volonté des Etats » au nom d'un intérêt plus ou moins certain.

Quoi qu'il en fût, la personnalité internationale du Saint-Siège était bien pour ces auteurs placée sur le même plan que celle des Etats : elle apparaît normale, naturelle, nécessaire ; ce qui ne signifie d'ailleurs aucunement qu'elle soit *identique* à celle de l'Etat. Bien que n'ayant que très mal analysé la souveraineté spirituelle et la personnalité qui en découle, bien qu'ils aient par-

(44) FIORE, *Della condizione giuridica...*, p. 132 et suiv.

(45) Note au recueil de Sirey, 1895, 2, 57.

(46) R. G. D. I. P., 1894, p. 211 et suiv.

fois employé des formules prêtant à équivoque, c'est à tort que l'on a reproché à ces auteurs, Pillet par exemple, d'identifier l'Eglise à un Etat (47) alors que ce système n'a jamais prétendu qu'à établir entre les deux institutions — sur un plan d'égalité, c'est entendu — un rapprochement de symétrie et d'analogie.

II. *Théories se rattachant plutôt à l'idée de souveraineté spirituelle.* — Nous allons voir ici apparaître l'expression même de « souveraineté spirituelle ». Il est vrai que si ces auteurs ont le mot ils ne semblent guère au courant de la chose et, en tout état de cause, ne l'expliquent pas. Leur système se réduit par suite à une sorte d'affirmation ou à l'invocation magique d'un terme qui serait, pour la Papauté, le « Sésame, ouvre-toi » du droit international. La conséquence de cette imprécision et de cette absence d'explication c'est que ces systèmes — quoiqu'en réaction contre les tendances « classiques » — ne diffèrent pratiquement que par des nuances assez subtiles des systèmes de l'« exception juridique » antérieurs à la théorie de M. Gidel.

Mérignac, par exemple (48), emploie la méthode historique : pour lui, dès avant 1870, la situation du pape n'était explicable que par la prise en considération de sa qualité religieuse, c'est-à-dire de sa « souveraineté spirituelle ». Celle-ci seule expliquait par exemple les honneurs exceptionnels du pape. Et, depuis 1870, cette situation internationale n'a pas changé « ... elle était auparavant, avant tout, une souveraineté spirituelle, elle est demeurée telle... ». Mais que seraient ces notions *juridiques* de souveraineté et de personnalité internationale spirituelles ? L'auteur est très imprécis : le pape est souverain « parce qu'il est absolument indépendant dans le domaine spirituel ». Il resterait à démontrer que telle est bien la situation du pape ou du moins que telle elle devrait être...

(47) V. par exemple GIDEL, *op. cit.*, p. 602 et suiv.

(48) *Pand. françaises*, 1894, 5, 11 et s., et *op. cit.*, p. 138 et suiv.

Même méthode, mêmes idées chez Chrétien (49) et chez Vergnes (50). Mais celui-ci, par le flottement de ses idées montre bien l'imprécision du système. « Le pape, dit-il, continue de nous apparaître comme une personne juridique internationale appuyée sur... l'usage des peuples, des chancelleries, des souverains ... » et il invoque ici l'autorité de Louis Renault pour lequel l'usage « prouve, quand il est ancien et répété, un accord tacite qui vaut comme un accord exprès ». Qu'est-ce là sinon se rattacher au système classique de la personnalité exception juridique fondée sur la volonté des Etats ? Mais, en même temps, — invoquant un passage de Chrétien : « l'essence même de toute souveraineté, savoir l'indépendance, l'irresponsabilité absolue du pouvoir, engendre certaines conséquences. Elles demeurent les mêmes, que l'objet de la souveraineté soit matériel ou immatériel. Toute souveraineté est nécessairement inséparable d'une personnalité internationale... » — Vergnes semble se rattacher à la souveraineté spirituelle et d'ailleurs tout son ouvrage est dominé par cette idée. Mais tout comme chez Mérignac ou chez Chrétien celle-ci n'est pas précisée : *cela eût entraîné sur le terrain du droit public général que tous ces auteurs, cantonnés dans le droit des gens, évitent soigneusement.*

Moins précis encore est le recours à la souveraineté spirituelle chez Dupuis (51) : après avoir écarté toute identification du Saint-Siège à un Etat et remarqué que, dès avant 1870, la véritable explication de ces prérogatives devait être cherchée dans la « souveraineté spirituelle », cet auteur reconnaît sur cette base la personnalité internationale du pape. Mais aucune précision sur ce qu'est cette souveraineté spirituelle : Dupuis allègue l' « indé-

(49) *R. G. D. I. P.*, 1899, p. 286. — V. aussi dans MÉRIGNAC (*op. cit.*, p. 542, note) les auteurs qui se rattachent à ce système avec les références.

(50) Thèse citée Toulouse, 1905, p. 223 et suiv. Bien que vieilli cet ouvrage est encore le plus remarquable dans cette matière si imprécise de la condition internationale du Saint-Siège.

(51) Note au *D. P.* 1895, 2, 45 (affaire du Plessis-Bellièvre).

pendance » du Saint-Siège et revient sans cesse à sa constatation de l'existence de ses relations diplomatiques avec les Etats, ce qui n'est rien de plus qu'une donnée d'observation que le problème consiste précisément à interpréter.

Enfin M. Niboyet dont la thèse soutenue en 1912 (52) représente l'exposé le plus récent de ces tendances semble (car il n'aborde la question qu'incidemment) faire appel lui aussi à l'idée de souveraineté spirituelle : « ... A la souveraineté temporelle du pape nous opposerons sa souveraineté spirituelle incontestable (1), lui assurant au point de vue diplomatique tous les droits d'un souverain » (p. 7). Mais lui encore, qui se refuse à toute incursion dans le domaine du droit public général ne nous explique pas comment cette souveraineté spirituelle « incontestable » se concilie avec celle qui se veut si facilement « totalitaire » de l'Etat.

Cette première tendance représente donc un effort méritoire pour se libérer de l'empire des notions classiques, mais il ne faut pas se dissimuler qu'à la formule un peu facile et très décevante de la « volonté des Etats » elle n'a guère substitué que la formule non vivifiée d'une « souveraineté spirituelle » inanalysée.

§ 2. — *Conséquences internationales de la nouvelle conception de la souveraineté*

I. *La personnalité internationale du Saint-Siège et ses caractères.* — De la souveraineté spirituelle telle que nous l'avons vue dégagée par des esprits aussi différents que M. Anzilotti et M. Le Fur découle de façon nécessaire et suffisante une personnalité internationale qui, équivalente à celle de l'Etat, nous expliquera dans le cas du Saint-Siège (puisque cette conception de la souveraineté spirituelle n'a rien de spécifiquement catholique et s'ap-

(52) « L'Ambassade de France au Vatican : sa signification au point de vue du droit international et de la politique intérieure française », thèse Paris, 1912.

pliquerait le cas échéant à tout pouvoir religieux de caractère international) la situation internationale de celui-ci de façon satisfaisante.

Sans être identique aux nations l'Eglise se présente cependant comme une construction symétrique : elle forme un groupe compact réparti dans le monde entier, groupe non point amorphe mais bien au contraire organisé et hiérarchisé en institution et dont le Saint-Siège exprime la personnalité morale ; tout comme les Etats elle a sa zone de compétence propre où, en vertu de son droit constitutionnel interne, le pape exerce ce droit de dernier mot, de commandement inconditionné par un pouvoir humain qui est essentiellement la souveraineté (53).

De cette souveraineté spirituelle d'une personne morale à activité mondiale la « personnalité internationale » est la traduction naturelle et nécessaire dans l'ordre externe. Et cette personnalité internationale appelle tout naturellement la comparaison avec celle de l'Etat d'une part, avec celle que certains publicistes classiques conservaient artificiellement au Saint-Siège d'autre part. Non identique mais « équivalente » à celle de l'Etat elle présente par cela même des caractères beaucoup plus solides que ceux de la personnalité artificielle.

En premier lieu la capacité internationale du Saint-Siège est ici une personnalité normale « naturelle » tout autant que celles des Etats. Il était, nous l'avons vu, choquant de voir l'existence internationale de l'Eglise juridiquement suspendue au bon vouloir de nations qui n'étaient apparues qu'après elle. Ici, toutes les souverainetés se valant (puisqu'un pouvoir en dernier ressort, un droit de dernier mot est partout identique à lui-même), la personnalité internationale de l'Eglise sera équivalente à celle de l'Etat et, en face de lui, existera *jure proprio* ; ce fait n'a rien qui puisse nous arrêter puisque le droit international tend de plus en plus à être

(53) LE FUR, R. D. I., cit. p. 42.

conçu non comme volontariste mais comme institutionnel.

Cette personnalité s'impose donc aux Etats : bien loin d'être constitutive comme le voulait la logique du système classique, comme l'estimait M. Gidel lui-même, sa reconnaissance est de la part des Etats — tout comme il est admis aujourd'hui pour l'un de ces Etats vis-à-vis des autres — simplement déclarative. La situation de la papauté est, par suite, absolue et permanente. Absolue, elle est une, puisque fondée sur les caractères propres de l'Eglise qui présentent une réalité objective indépendante des volontés subjectives des Etats : certains de ceux-ci — surtout quand ils n'auront pas d'intérêt à la reconnaître — resteront passifs mais une ignorance de parti pris serait de leur part en contradiction avec les règles du droit. Permanente enfin, sera cette personnalité, ou du moins aussi durable que la souveraineté spirituelle du pontife romain.

Mais, toutes les souverainetés n'étant pas identiques, la personnalité internationale du Saint-Siège ne sera pas identique à celle de l'Etat : et dans cette égalité sans identité sera l'explication de ce qui dans les rapports du pape et des Etats restait sans solution par le système classique.

II. Conséquences de la personnalité de jure du Saint-Siège : conception générale du droit public en fonction de la nouvelle notion de souveraineté. — La notion juridique de souveraineté spirituelle élargit naturellement le cadre du droit public — qui cesse d'être un droit purement étatique. Institutionnel et dégagé dans la pleine conscience de leurs limites par toutes les entités souveraines — ce droit constitue en face de l'Etat et sur pied d'égalité avec lui un certain nombre de pouvoirs spirituels dont dès maintenant le Saint-Siège. Dès lors, autour des Etats personnifications juridiques des nations et du Saint-Siège — avec éventuellement tous autres organes analogues — comment s'ordonnent les règles juridiques ?

Entre pouvoirs du même ordre, Etat ou Eglises, les

rapports sont régis par le droit, droit international d'une part, droit « interecclésiastique » de l'autre dans la mesure où celui-ci est — non seulement pratiquement mais théoriquement — concevable.

Le droit international est alors celui des rapports entre Etats. Plus exactement c'est le droit de la société temporelle. Originellement, purement « interétatique », celle-ci devient de plus en plus complexe avec l'interdépendance croissante des Etats et leur besoin d'institutions communes et d'organisation unitaire. Ainsi que le reconnaissent certains auteurs (54) des organismes communs créés par la volonté des Etats peuvent s'y voir conférer une certaine capacité d'agir, naturellement toute différente de celle des Etats. Enfin, le besoin d'organisation unitaire qui a reçu une première expression non universelle d'ailleurs dans la S. D. N. aboutira peut-être à une transformation totale de la société internationale et de la conception du droit international lui-même.

L'élargissement de cet ancien droit « interétatique » sera peut-être même poursuivi dans un sens tout à fait différent, celui de l'unification de la nature juridique des deux droits, interne et externe, autour de la personne humaine qui, fin de tout droit comme de toute organisation sociale et déjà en principe base constructive du droit interne, serait érigée en base constructive du droit international lui-même, les Etats, intermédiaires inutiles, s'effaçant alors devant la personnalité de leurs ressortissants (55).

En face de ce droit international un droit interecclé-

(54) FAUCHILLE, GIDEL, STRUPP, LE FUR, etc., ainsi que nous l'avons vu ci-dessus.

(55) Nous ne reviendrons pas sur cette tendance déjà signalée sinon pour faire remarquer que l'avantage de cette conception serait d'assurer sur une base particulièrement large et souple la protection internationale des droits de l'homme. On peut hésiter à fonder le droit positif tout entier sur la personnalité humaine mais on ne peut méconnaître que celle-ci est la fin dont l'ordre juridique tout entier doit assurer le plein développement. Et c'est précisément sur les exigences de ce développement que nous avons fondé la dualité du pouvoir et la souveraineté spirituelle.

tique — pour autant que des rapports sont possibles entre les Eglises est théoriquement concevable. Mais la prétention de celles-ci à être en possession de la vérité révélée rend tout à fait improbable leur admission de l'égalité juridique de leur rivale. Or, l'égalité, entre les Etats comme entre les hommes est l'essence de la notion du droit.

Beaucoup plus intéressant ici est le droit entre pouvoirs d'ordres différents, entre les Etats et les Eglises ou, pour être tout à fait positif, entre les Etats et le Saint-Siège. Dans ce *jus inter potestates*, suivant l'expression du juriste russe de Taube (56) — et non à proprement parler dans le droit international — est l'exacte place du Saint-Siège. A vrai dire, ainsi que le reconnaît M. Anzilotti (57), c'est là surtout une question de mots : l'essentiel est d'admettre que le Saint-Siège est bien intégré dans le droit et sur un plan égal à celui des Etats : que ses rapports avec ceux-ci ne ressortissent pas à la pure courtoisie internationale ou au seul droit interne. Mais, seule l'intégration de la papauté dans le *jus inter potestates* et non dans le droit international évite toute confusion et nous rendra compte des traits particuliers de sa situation.

Quel est le fondement de ce *jus inter potestates* ? On peut le concevoir de nature *institutionnelle* mais dans son aspect positif il est, par la force des choses, un droit volontariste et repose en dernière analyse sur la base commune de tout le droit « extérieur » aux Etats, la règle « *pacta sunt servanda* ». Il y a donc droit dans cette matière parce qu'il y a égalité et caractère obligatoire des deux côtés et parce qu'il y a égalité ce droit est volontariste. En ce sens il ressemble au droit international.

(56) V. DE TAUBE dans *Archiv für Recht und Wirtschaftsphilosophie*, I, 1907-1908, p. 360 et s., 510 et s. — V. aussi G. SCHKLAVER, *Le droit international dans ses rapports avec la philosophie du droit*, p. 167, note 1 bis.

(57) Pour cet auteur (*op. cit.*, p. 142-143) l'opposition des termes « droit international » et « *jus inter potestates* » (entendue comme nous l'exposons) ne doit pas cacher l'identité de nature. Et évidemment il s'agit de parties différentes du même ordre juridique, parce qu'il s'agit de normes qui se ramènent à la même norme fondamentale.

Mais, pour autant que les progrès de l'organisation internationale font apparaître peu à peu un législateur supérieur aux Etats celui-ci est en passe de devenir un droit institutionnel ; en sera-t-il de même du *jus inter potestates* ? Non, à notre sens, vu l'impossibilité théorique (que nous avons déjà signalée et qui tient à la position *divine* de l'Eglise) de concevoir dans les cas douteux le recours à un supérieur humain chargé de dire le droit objectif. Si l'on ne veut pas s'abandonner à la force, l'accord mutuel est donc ici particulièrement nécessaire.

Quant à son contenu, le *jus inter potestates* présente évidemment d'étroits rapports avec le droit international. Droit des souverainetés temporelles celui-ci est, en effet, dominé, jusqu'aujourd'hui tout au moins, par le grand principe de l'égalité. Il en est de même du *jus inter potestates* : celui-ci est commun aux souverainetés temporelles et aux souverainetés spirituelles il porte toujours sur des rapports intersouverains et toutes les souverainetés sont égales. On s'explique dès lors que le *jus inter potestates* soit, dans une large mesure, *adapté* du droit international et que la condition juridique des nonces par exemple soit calquée sur celle des agents diplomatiques : cette ressemblance s'explique, c'est entendu par des raisons historiques ; il n'empêche qu'elle est parfaitement justifiée à condition de ne pas prétendre, d'abord que la condition des nonces est réglée « par le droit international », ensuite qu'elle est, exactement et exclusivement celle des ambassadeurs : sous ces réserves la réalité historique était bien une anticipation parfaitement fondée de la nature profonde des choses.

Ce n'est donc pas le droit international qui règle la situation du pape vis-à-vis des Etats mais un *jus inter potestates* adapté de celui-ci. Est-ce là une pure question de mots ? Non ; pas plus que dans l'ordre interne on ne doit confondre et transporter sans précaution de l'un à l'autre les notions du droit administratif et celles du droit civil par exemple. Celui-ci, dit-on parfois, est un fond commun où vient s'alimenter celui-là. Est-ce vrai ?

Non, rigoureusement : la responsabilité administrative par exemple n'a pas à sa base les articles 1382 et suivants du Code civil mais plus exactement ce principe de droit supérieur dont le droit civil français a l'expression dans l'article 1382 (58). De même, en ce qui nous concerne, les rapports de l'Eglise et de l'Etat ne sont pas rigoureusement régis par le droit international (en ce sens les nonces ne sont pas des « ambassadeurs », les concordats des « traités internationaux ») mais par des règles symétriques à celles du droit international parce qu'elles dérivent d'un supérieur et d'un antécédent commun. De même, aussi dans un ordre d'idées très différent, les langues française et italienne ont des ressemblances mais l'italien ne ressemble pas au français parce qu'il en vient mais bien parce que l'un et l'autre viennent de l'ancêtre commun, le latin.

§ 3. — *Appréciation critique de ce système*

Cette interprétation de la situation du Saint-Siège est, il nous reste à le montrer la seule admissible parce qu'elle est la seule à engendrer une personnalité satisfaisante dans son fondement et adéquate dans ses caractères : la déduction juridique confirme ici la réalité d'observation. Plus précisément, ce système fournit seul, la solution des deux problèmes cruciaux de la situation du Saint-Siège : l'immutabilité de sa situation après les événements qui en 1870 comme d'ailleurs en 1929, ont, en sens divers, affecté sa souveraineté territoriale et les traits particuliers de cette situation quant aux rapports avec les Etats.

I. *Explication de la permanence de la condition juridique externe du Saint-Siège.* — Pourquoi la condition externe de la Papauté n'a point changé après 1870 ? Tout simplement parce qu'elle gardait sa raison d'être,

(58) V. notamment HAURIU, *Droit constitutionnel*, cité. Préface, p. VI.

qu'elle était fondée et dominée, non point par la souveraineté territoriale, mais — les auteurs que nous avons analysés au § 1^{er} l'avaient parfaitement compris — par la souveraineté spirituelle plus ou moins exactement sentie et surtout plus ou moins nettement avouée. De là la disparition de tout ce qui, dans les prérogatives « internationales » du pape n'était que la conséquence exclusive et directe de l'existence de l'Etat pontifical.

L'explication est donc ici facile ; à tel point que, nous l'avons noté, c'est cette constatation de la pérennité de la situation juridique externe du Saint-Siège après 1870 qui a acheminé vers l'idée de souveraineté spirituelle. Celle-ci, les Etats étaient certes très loin de l'admettre, de reconnaître au pape le droit à une reconnaissance juridique — mais imbus, en tous les domaines, de l'idée absolue de souveraineté, ne se refusaient-ils pas, *même dans leurs rapports mutuels*, à toute conception obligatoire de la reconnaissance ? — ; il n'empêche qu'ils n'étaient pas dupes (la déclaration fameuse de Guizot, bien avant 1870, en serait une preuve), des apparences et des théories de circonstances de leurs publicistes et qu'ils voyaient dans le pouvoir spirituel du pape le vrai fondement de la personnalité pontificale.

Identiquement, ce système rend compte de la permanence de fait de la situation du pape au lendemain de 1929 : l'« Etat » pontifical rétabli n'a fait illusion à personne et chacun a bien senti l'immutabilité de la vraie situation du pape.

II. *Explication des traits particuliers de la situation externe du Saint-Siège par rapport à celle des Etats.* — C'est ici, nous l'avons vu, que la théorie de la souveraineté territoriale et de la personnalité étatique du pape s'avérait impuissante, non pas tant peut-être à expliquer les faits qu'à donner les solutions réclamées par la nature des choses. En matière de concordat, par exemple, dès lors que l'Etat et l'Eglise ont discuté d'égal à égal et se sont mis d'accord sur un texte, on ne peut sérieuse-

ment prétendre que ce texte et cet accord ne signifient rien, ce qui est pourtant le cas s'ils n'ont pas d'effet obligatoire comme l'implique la vieille conception de la souveraineté unitaire de l'Eglise ou de l'Etat. En ce qui concerne spécialement celui-ci l'état d'esprit procédant de la notion unitaire de la souveraineté était donc impuissant à expliquer qu'un Etat, qui pourtant ne légifèrait pas unilatéralement mais consentait un concordat, était lié juridiquement autrement que par le facile expédient de l'autolimitation. De ce problème la théorie de la personnalité « spirituelle » va, au contraire, nous donner la clé (59).

Dans ce système, en effet, où les personnalités internationales engendrées par des souverainetés égales mais différentes sont elles-mêmes égales et différentes, les rapports entre le Saint-Siège et les Etats ne sont pas, nous l'avons dit, régis par le droit international mais par le *jus inter potestates*, lequel pour être une adaptation n'est naturellement pas une copie du premier. De là les ressemblances et les différences que, en ce qui concerne les nonces et les concordats, nous relevons avec les règles symétriques du droit des gens en matière de relations diplomatiques et de traités.

Relations de puissance souveraine à puissance souveraine, les relations diplomatiques du Saint-Siège présentent bien de grandes analogies avec les relations d'Etat à Etat : d'où le caractère *de jure* que nous leur avons reconnu. Mais elles sont aussi nécessairement influencées par les caractères particuliers de la souveraineté spirituelle : les souverainetés des Etats, bornées dans l'espace, sont régies au delà de leurs limites par le grand principe de non intervention. A ce principe, la souveraineté pontificale quoi qu'on en ait dit (59 bis), obéit elle aussi, *mais la limite n'est plus territoriale* :

(59) Il faut mettre à part la question de la primauté d'honneur des nonces laquelle ne peut s'expliquer que par l'histoire et l'antique considération du souverain pontife par les monarques chrétiens.

(59 bis) H. ROUSSEAU, *op. et loc. cit.*

par suite, comme nous l'avons vu, le pape « souverain intérieur » intervient nécessairement dans les limites territoriales des nations encore qu'il n'ait naturellement pas à empiéter sur la compétence étatique.

Disposant, dans ces conditions, d'un pouvoir « intérieur », pourquoi le pape ne pourrait-il en déléguer dans une certaine mesure l'exercice au nonce ? » Peut-on, dit M. Le Fur (60),... interdire (au pape) de se renseigner sur le caractère, la capacité, l'orthodoxie des évêques qu'il va nommer ? Evidemment non. On ne peut pas davantage lui interdire de surveiller les conditions d'exercice du culte, le conformisme des autorités religieuses... D'un autre côté il ne viendra sans doute à l'idée d'aucun gouvernement d'exiger que le pape se déplace en personne pour effectuer ces enquêtes. On ne peut davantage exiger que les évêques soient constamment en visite à Rome pour transmettre ces renseignements... Quel autre moyen reste-t-il pour le pape que de recourir à un représentant, nonce ou délégué apostolique... ? Et s'il existe déjà un nonce dans le pays... quelle raison y aurait-il d'interdire au nonce ces fonctions qui lui reviennent tout naturellement ? Non seulement l'Etat n'a pas à en souffrir, mais il n'a qu'à gagner à ce que des fonctions aussi délicates soient exercées par une autorité qu'il connaît, avec laquelle il est en relations et qu'il pourra le cas échéant renseigner de son côté sur l'importance qu'il attache à telle ou telle solution. On se trouve donc en face d'un dilemme impérieux : ou bien interdire au pape l'exercice de ses droits de chef de l'Eglise, ou bien... admettre qu'ils soient exercés par ses délégués... ? D'ailleurs la chose présente à tout le moins, même en droit international, des analogies : entre Etats une souveraineté peut fort bien se manifester sur le territoire d'un autre dès lors qu'elle ne sort pas de sa compétence : la loi étrangère n'est pas sans application sur le sol français et ne reconnaît-on pas aux agents diplomatiques et consu-

(60) *Le Saint-Siège...*, p. 111-112.

laire une certaine action sur leurs ressortissants ? Dès lors que l'on reconnaît la souveraineté spirituelle et le pouvoir du pape sur les catholiques la « juridiction intérieure » du nonce — qu'il ne faut d'ailleurs pas confondre avec l'immixtion de celui-ci dans la politique intérieure *même religieuse* — n'est-elle pas naturelle ?

En ce qui concerne les concordats — lesquels sont bien les traités spécialement impliqués par la souveraineté spirituelle — celle-ci nous donne de même une interprétation répondant à la nature des choses.

Conclus entre deux souverainetés, les concordats présentent naturellement avec les traités internationaux une grande analogie. Analogie de formes : celles-ci sont calquées sur les formes « internationales » comme d'une façon générale les formes du *jus inter potestates* seront celles du droit international. Véritable similitude de fond : même force obligatoire, toute convention intervenue entre personnes égales formant « la loi des parties » et ne pouvant normalement tomber que par le *mutuus dissensus* (61).

De ce caractère de traité « égal », impliqué, nous l'avons vu, par la nature des choses et qu'expliquent parfaitement la souveraineté et la personnalité spirituelle du Saint-Siège, résulte l'impossibilité d'abrogation unilatérale des concordats : tout comme les traités internationaux ils devront être dénoncés (61 *bis*). De la même

(61) Si les concordats sont des traités (traités *inter potestates* par opposition aux traités internationaux) ce sont nécessairement des « traités contrats » où, en échange d'avantages d'ordre moral et social, l'Etat admet l'application plus ou moins intégrale du droit canonique. On ne saurait en effet concevoir de « traités-lois », c'est-à-dire de traités qui constatent l'accord des parties sur des règles de conduite communes, *qu'entre souverainetés du même ordre*, parce qu'alors seulement se peut concevoir une action commune.

(61 *bis*) Quant à la force juridique des accords du Latran nous avons déjà remarqué *supra* qu'on ne saurait concevoir de modification au concordat par mesure unilatérale de l'Italie sans violation de l'article 1^{er} du traité — dont le concordat n'est que le détail — ce qui aboutirait à faire tomber ce traité tout entier.

Si par ailleurs nous admettons que le traité du Latran constitue recon-

façon, loin de pouvoir retirer par des « articles organiques » une partie des concessions consenties dans un concordat, l'Etat aura, au contraire, le devoir éventuel de mettre sa législation interne en harmonie avec le concordat signé (62).

Mais, étant conclus entre deux souverainetés de nature différente et non plus identique, étant des traités *inter potestates* et non entre Etats (63) le concordat présente aussi naturellement des traits particuliers.

D'abord une différence de matière : ce point qui choquait tant les juristes classiques s'explique ici très aisé-

naissance de la personnalité internationale « spirituelle » du Saint-Siège et amène à considérer le Concordat comme un traité *inter potestates*, nous reconnaissons par là même — sous réserve de ce que nous dirons au texte quant à la possibilité théorique et pratique de solutions pacifiques aux conflits entre l'Eglise et l'Etat et spécialement de modifications aux concordats — nous reconnaissons le caractère obligatoire pour l'Italie de ce Concordat. Par suite, indépendamment même de tout lien de droit entre les deux actes (art. 1^{er} du traité) la violation par l'Italie de ses engagements essentiels en matière concordataire ouvrirait au profit du Saint-Siège le droit de suspendre, par représailles, le traité du Latran.

(62) On peut voir une application de cette idée dans la réforme de sa législation matrimoniale réalisée par l'Italie en exécution du concordat du Latran (V. *Europe nouvelle*, n° cité, p. 877 et s.).

Dans l'ordre international cette harmonisation ne pose rien moins que la grave question des rapports entre le droit international et le droit interne sous l'aspect de la force respective des traités et des lois. En droit positif actuel « les normes du Droit international public n'annulent pas le droit interne *ipso jure* mais donnent naissance à une obligation internationale en vertu de laquelle l'Etat doit faire pénétrer le droit international dans le droit interne » (STRUPP, *op. cit.*, p. 14 *in fine*). Si, se rattachant à une conception moniste du droit, on admet — comme c'est par exemple le cas pour toutes les écoles du droit naturel — la primauté du droit international sur le droit interne, on devrait admettre l'annulation ou au moins la paralysie de celui-ci en tant qu'il est en contradiction avec celui-là. Et de la même façon que l'on justifie le contrôle de la constitutionnalité on devrait conclure à un contrôle de l'« internationalité » des lois.

(63) Par suite, un Etat membre de la S. D. N. n'est pas tenu de faire enregistrer les concordats conclus par lui au secrétariat de la Société. L'exigence de l'article 18 du Pacte ne doit en effet s'entendre que des traités ou engagements « internationaux ». D'ailleurs le caractère essentiellement temporel de la S. D. N. en face du Saint-Siège qui se proclame aux Accords du Latran étranger par nature à l'ordre temporel, ne permettrait pas une interprétation différente.

ment : la souveraineté du pape se manifestant essentiellement « à l'intérieur » de l'Etat il est naturel que les concordats portent sur des matières d'ordre « interne » au sens « territorial » (mais non pas d'ailleurs de compétence étatique). En outre et surtout, le jeu de la clause *rebus sic stantibus* supposée inscrite dans tous les traités successifs conclus sans limitation de durée (64) est, avons-nous dit, particulièrement fréquent et facile en matière concordataire. L'explication, ici encore, est aisée. Tout d'abord, les deux souverainetés étant ici « opposées » et « complémentaires » au lieu d'être identiques, les susceptibilités des deux parties sont beaucoup plus concevables encore qu'entre Etats. D'autant plus que le départ entre les deux compétences reste encore sur certains points névralgiques douteux et imprécis alors que la distinction des diverses compétences étatiques s'opère somme toute plus aisément autour de l'idée de frontière (64 *bis*). Dans cette distinction des deux compétences temporelle et spirituelle des heurts et des retours en arrière sont toujours possibles et on conçoit fort bien qu'à la suite d'une modification du régime politique l'Etat en vienne à une vue différente des compétences respectives.

Vu la difficulté d'établir dans des matières si controversées une distinction satisfaisante, le concordat a d'ailleurs représenté souvent un compromis pratique dans lequel, bien loin d'être distinctes, les fonctions des deux parties collaboraient étroitement. Surtout dans les anciens concordats, l'Eglise admettait souvent une certaine action de l'Etat en matière religieuse (par exemple quant à la nomination des évêques) en échange de quoi elle obtenait souvent une situation de véritable privilège — exorbitante de la simple souveraineté spiri-

(64) V. STRUPP, *op. cit.*, p. 189-190.

(64 *bis*) Nous ne voulons d'autre preuve de cette particulière difficulté de distinction du Politique et du Religieux, que le récent conflit entre la Grande-Bretagne et le Saint-Siège au sujet des affaires maltaises (V. notamment *Le Temps* du 23 juin 1930, p. 1).

tuelle — qui allait parfois jusqu'à lui donner, en tant que « corps », une place et une influence politique dans l'Etat. Dans cette « alliance » des deux pouvoirs il était naturel que les transformations de la puissance publique vinsent atteindre l'acte concordataire. Dans ces concordats de collaboration, les privilèges consentis à l'Etat l'étaient, si l'on peut dire *intuitu personæ* et toute transformation constitutionnelle de l'Etat les remettait en question, entraînant dès lors la caducité de l'acte, contrairement à ce que l'on admet en règle générale pour les traités internationaux.

D'ailleurs, les nouveaux concordats — qui ne sont plus des concordats *d'enchevêtrement* mais au contraire des concordats de *distinction*, voire même de *séparation* et se bornent à accorder à l'Eglise, — dans des conditions d'ailleurs plus larges que ne l'avait jamais permis l'ancien « juridictionnalisme » des monarques absolutistes, la pleine indépendance d'organisation — seront probablement beaucoup plus solides que les anciens (65). Toutefois le jeu de la clause *rebus sic stantibus* restera toujours particulièrement délicat en la matière. Déjà dans l'ordre international le problème a suscité mainte discussion : on tend à estimer aujourd'hui que la dénonciation ne peut avoir lieu qu'avec l'assentiment de l'autre partie au moyen d'une entente amicale (66). Cette entente, jusqu'ici assez rare, la nouvelle organisation de la société des Etats — où le jeu de la clause est d'ailleurs expressément prévu par l'article 19 du Covenant — tendra peut-être à l'assurer ou même permettra d'y substituer la décision d'organes souverains, par exemple la C. P. J. I. Au contraire, il est, nous l'avons dit, absolument impossible de croire que le Saint-Siège s'en remette jamais à un supérieur humain dans les conflits relatifs à un concordat. Le jeu de la clause *rebus sic stantibus* y res-

(65) Sur ces rapprochements entre anciens et nouveaux concordats v. notamment PERTINAX, *op. cit.*, p. 127 à 164.

(66) STRUPP, *op. cit.*, p. 190.

tera donc subordonné à un accord mutuel qui, s'il est impossible, mènera nécessairement à une dénonciation unilatérale, le plus souvent de la part de l'Etat.

CONCLUSION

Nous avons été amenés dans cette thèse — c'était le fond même de notre sujet — à préciser la notion de souveraineté. Historiquement celle-ci, nous le savons, a été conçue comme essentiellement étatique mais nous avons réagi contre cette attitude et, avec M. Le Fur, nous l'avons considérée d'une façon abstraite. Entendu au sens de « pouvoir absolu » le « pouvoir suprême » avons-nous remarqué, n'existe pas ou il n'y a pas d'autre souveraineté que la « souveraineté du Droit ».

La souveraineté de l'Etat est donc essentiellement limitée. Et sa limitation résulte de son but. Exercée dans un but autre, la *suprema potestas* n'est qu'un pouvoir détourné, donc juridiquement nul. Mais dans les limites impliquées par son but, le pouvoir souverain a le droit d'agir conformément aux exigences de son développement : d'où la notion de compétence qui est en quelque sorte la mesure de la souveraineté.

Par là même, en dehors de la zone de compétence impliquée par le but de l'Etat, but limité dans l'espace, limité dans les attributions, sont parfaitement concevables d'autres souverainetés, soit étatiques, soit même non étatiques, qui toutes sont des « souverainetés » c'est-à-dire des pouvoirs suprêmes investis dans le cadre de leur compétence d'un droit de dernier mot, et qui, par conséquent, sont égales en ce sens qu'elles s'équilibrent, chacun ayant un droit — doublé d'un devoir — au regard des autres. Aussi leurs rapports sont-ils naturellement et nécessairement soumis au régime de la convention ou bien entendu, quand il est possible — c'est la tendance du nouveau droit international — au régime de la loi ou du jugement issus de la convention primitive. De la sorte le droit intersouverain, s'il peut et doit même, tout

comme le droit international proprement dit, droit des souverainetés temporelles, être conçue comme un droit à fondement objectif et de nature institutionnelle (1) est forcément dans son aspect positif un droit volontariste.

Dans ce droit intersouverain la personnalité se présente comme l'extérieur de la souveraineté. Comme il y a d'autres souverains que les Etats, il y a par suite d'autres personnes que les Etats — d'autres personnes *normales* car on peut toujours concevoir des personnes artificielles créées par la volonté des personnes normales, comme nous l'avons vu pour le droit international.

C'est dans le cadre général de ces conceptions que nous avons, très normalement intégré le Saint-Siège. Comme tout pouvoir religieux celui-ci est investi d'une souveraineté spirituelle fondée sur le principe de la dualité du pouvoir c'est-à-dire sur la double idée de limitation de l'Etat au temporel et liberté de l'individu (à l'égard de l'Etat) au spirituel. Ces deux idées, nous le savons, sont des idées chrétiennes mais leur pleine réalisation — si délicate et si fragile d'ailleurs — ne date guère que de la Révolution française qui, en laïcisant l'Etat, a seule conçu l'intégrale séparation des deux pouvoirs. Auparavant il a fallu en effet revendiquer celle-ci pendant 18 siècles contre l'Eglise et l'Etat allié de l'Eglise et, entraîné par l'élan historique, le nouvel Etat laïque a été parfois tenté d'oublier que ces principes ne protégeaient pas les individus seulement contre les pouvoirs religieux mais aussi contre lui-même. Il a été parfois enclin à n'y voir qu'une simple autolimitation de sa part au lieu de l'envisager comme une limitation de droit objectif à son action (2). Par un très curieux renversement des situations c'est ce grand principe de la liberté religieuse de l'individu contre

(1) V. pour le droit international proprement dit : DELOS, *op. cit.*, p. 316 à 340.

(2) La crise des sciences sociales qui s'est caractérisée au XIX^e siècle par une décadence et même une négation de l'idée de droit naturel n'a pas été étrangère à cette déviation qui revenait à identifier le droit et l'Etat.

lequel elle avait tant lutté qui est devenu pour l'Eglise la seule sauvegarde devant l'Etat de sa souveraineté spirituelle.

Cette position est d'ailleurs inexpugnable : les deux idées de limitation de l'Etat au temporel et de liberté religieuse n'ont pas été sérieusement contestées en Occident (3). Bien au contraire la plupart des politiques modernes en prévalent (4) : on ne se bat que sur le tracé des limites — et on ne saurait dire que la difficulté pratique reste entière car tout de même avec les siècles le domaine de chacun va se précisant. Philosophiquement d'ailleurs la dualité du pouvoir se défend parfaitement sur le terrain de cet individualisme dans lequel on a vu avec raison la grande caractéristique de la civilisation d'Occident. L'idée de dualité du pouvoir et de liberté religieuse est le minimum irréductible de cet individualisme — lequel

(3) L'Islam par contre semble réfractaire à cette idée de dualité du pouvoir. « Il ne semble pas, dit M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE (*op. cit.*, p. 242) qu'il puisse y avoir de Khalife sans terre étant donné la conception musulmane : le Khalife est celui qui tient l'épée d'Allah. Il a donc besoin de force matérielle et par conséquent d'un territoire... ». Aussi, depuis que la République turque a prétendu séparer le pouvoir temporel du pouvoir spirituel l'Islam regimbe et la question s'est posée de savoir « ... si la dignité de Khalife ne devait pas échoir à un véritable chef d'Etat à la place du souverain dépossédé de son trône ».

(4) L'on pourrait citer à cet égard mainte déclaration caractéristique d'hommes d'Etat modernes même de ceux qui — à commencer par Bismarck — n'ont pas craint de mener activement la lutte anticléricale. Chez nous, nous avons vu *supra* l'opinion de M. Briand favorable à la souveraineté spirituelle (des déclarations de cet homme d'Etat à Mgr Lacroix rapportées récemment par M. J. BRUGERETTE dans la *Revue de Paris* du 1^{er} octobre 1930 nous semblent confirmer cette interprétation). Et même parmi les esprits considérés comme les plus avancés en matière religieuse l'on sait combien un E. Herriot, par exemple, s'efforce de distinguer toujours les deux domaines du politique et du religieux pour s'interdire absolument celui-ci. Certaines constitutions modernes — notamment celles nées de la Guerre — n'hésitent pas à proclamer ces principes : « Les Eglises... dit par exemple la Constitution polonaise (art. 15) se gouvernent elles-mêmes... et en ce qui concerne spécialement la religion catholique qui est celle de la majorité du peuple polonais : « L'Eglise catholique romaine se gouverne par ses propres lois (art. 114). Les rapports de l'Etat et de l'Eglise seront déterminés sur la base d'un concordat avec le Saint-Siège qui devra être ratifié par la Diète » (V Robert Ruzé, *R. D. I. et L. C.*, 1926, p. 56).

n'est pas sérieusement contesté à notre époque, qui, bien au contraire n'aurait que trop tendance à l'exagérer et à concevoir comme absolue cette idée qui doit rester essentiellement tempérée par les nécessités sociales (5).

(5) On a pu croire, il est vrai, que cette conception individualiste du droit était, à l'heure actuelle, dépassée. La théorie des droits individuels pleinement dégagée par la Révolution de 1789 a été, en effet, battue en brèche par les nouvelles doctrines « socialistes » (au sens scientifique du mot) notamment par la théorie de la « solidarité sociale » de Duguit. Mais à la vérité, ce ne sont là que fluctuations superficielles, qu'expliquent parfaitement la difficulté du problème de la conciliation du droit individuel et du droit étatique, et qui laissent intact l'individualisme de fond de notre civilisation (V. H. MASSIS, *op. et loc. cit.*; HAURIOU, *op. cit.*, préface p. VII; DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 115) : la théorie de Duguit ne détruit pas en réalité le droit de l'individu et quant aux théories proprement socialistes, loin d'être une négation de l'individualisme elles en sont bien plutôt une exaltation.

L'école de Duguit d'abord ne supprime les « droits individuels » que pour les remplacer par une notion équivalente. D'ailleurs le seul fait que cette doctrine ait réagi avec une vigueur sans précédent contre l'idée de souveraineté étatique absolue prouve bien qu'elle n'entendait aucunement laisser devant l'Etat l'individu sans défense. Entre les droits de nature de l'individu et les droits subjectifs de l'homme il y a certes une différence : « ... ces droits (ne) sont (que) des « pouvoirs qui lui appartiennent parce que, étant homme social « il a un devoir à remplir et qu'il doit avoir le pouvoir de remplir ce devoir » (DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 427). Il n'en reste pas moins que l'individu a dans ce système les « pouvoirs » que le gouvernement doit respecter et qui constituent par suite une limitation à son action. Et cela nous suffit.

Quant aux doctrines proprement socialistes elles procèdent au fond bien plutôt d'un « plus profond individualisme » qui continue et développe celui du XVIII^e siècle, que d'une négation de cette idée traditionnelle. Toutes les tendances sociales de l'Occident même ont à leur base le primat de la personne humaine — notion chrétienne « achevée » par la Révolution de 1789 — et ce qui les oppose c'est bien plus une question de méthode que de but à atteindre, but qui est toujours l'intérêt de l'homme. En ce sens le socialisme est, par exemple, tout comme l'anarchisme un individualisme exaspéré et c'est ce qui explique leurs profondes affinités politiques. De même, c'est un des traits essentiels de l'évolution politico sociale de la France contemporaine que le cheminement des idées socialistes dans les milieux politiques à tendances jacobines les plus imbus de l'individualisme du XVIII^e siècle et c'est là bien plutôt une preuve d'affinités réelles que de transmutation inconsciente. D'ailleurs le courant socialisant et syndical qui, depuis le milieu du XIX^e siècle a réagi contre le libéralisme individualiste de la Révolution et des Codes napoléoniens en matière économique sociale n'a pas, bien au contraire, atteint et enrayé cet individualisme dans son aspect politico-moral, ce qui prouve

C'est la souveraineté spirituelle ainsi juridiquement construite qui nous est apparue comme devant être le fondement de ce que nous avons appelé faute de mieux la « personnalité internationale » du Saint-Siège. Par la suite, nous avons rectifié ou précisé cette situation quand nous avons reconnu que la Papauté n'est pas, à proprement parler intégrée dans le droit international mais dans ce que nous avons appelé le *jus inter potestates* : il n'en reste pas moins qu'elle est dans le droit, parce que souveraine au titre spirituel. Par là même nous avons repoussé les tentatives boiteuses et timorées d'explication par la souveraineté territoriale.

La situation ainsi faite au Saint-Siège, après révision de la notion de souveraineté et par contre-coup de celle de personnalité externe est évidemment empreinte de quelque audace au regard des conceptions classiques. Mais précisément celles-ci craquent de toute part et la

bien qu'il ne cherchait par des voies « sociales », collectives, syndicales qu'un intégral individualisme auquel ne pouvait atteindre l'individu isolé.

Il est vrai que cet individualisme démocratique et socialisant — ainsi unifié en dépit des apparences — semble par contre s'opposer nettement à cet individualisme chrétien essentiellement freiné par des considérations sociales, et contre lequel il s'est dégagé depuis le xvi^e siècle. Historiquement la réalité de cette opposition n'est pas niable et il faut bien avouer qu'elle garde à l'heure actuelle beaucoup de sa force. Mais d'abord la dualité du pouvoir que nous invoquons est précisément fondée sur la forme démocratique de l'individualisme. Et en outre peut-être est-on à la veille de s'apercevoir à notre époque de reclassement général des idées que malgré leur réalité ces oppositions ne sont que les nuances diverses d'une même aspiration profonde. Nous avons vu de Man proclamer — ce qui n'est pas d'ailleurs tout à fait nouveau — le fond chrétien de l'individualisme démocratique ; en ce sens, cet auteur est après tout, moins loin d'un individualiste catholique comme H. Massis qu'on ne serait tenté de le croire. *A fortiori* est-il très prêt de l'individualisme protestant d'un A. Philip. Or une œuvre comme celle d'Henri de Man est essentiellement caractéristique des nouvelles tendances doctrinales du socialisme démocratique.

À la vérité, individualisme chrétien et individualisme démocratique semblent aujourd'hui moins éloignés qu'on ne pouvait le croire hier — alors qu'ils sont tous deux menacés par les conceptions bolchevistes ou fascistes, et peut-être même par les tendances si spéciales de la civilisation américaine, qui elles, nous semblent, toutes, être en complète contradiction avec l'individualisme traditionnel.

nouvelle organisation internationale fondée sur la S. D. N., est singulièrement apte à faciliter l'admission de la théorie nouvelle (6).

C'est qu'en effet, en face de la prétention de l'Etat à concevoir le droit en fonction de ses seules exigences et comme sa création, la S. D. N. est, tout d'abord, l'affirmation pratique de la subordination de l'Etat au droit. Avec la création du nouvel ordre juridique, celui-ci a tendance à échapper à l'Etat pour le lier — ce qui est d'ailleurs la cause plus ou moins avouée du réveil des susceptibilités étatiques qui marque fâcheusement l'heure actuelle. Or, en tant qu'elle ébranle le dogme étatique, il est évident que la S. D. N. facilite la compréhension de la situation d'une institution essentiellement extraétatique comme le Saint-Siège (7).

Par ailleurs, elle aide directement à cette compréhension parce que, tout comme l'Eglise, elle se présente comme une société à prétention universaliste investie d'une souveraineté autre que la souveraineté territoriale. A ce point de vue, déjà le développement de la forme fédérative avait, en droit public, habitué les esprits à la divisibilité de la souveraineté dans l'ordre des attributions ; la S. D. N. elle, vient opportunément les familiariser avec l'idée de souveraineté distincte et concurrente de celle de l'Etat (8) : elle a en effet, acquis sur certains points une véritable souveraineté aux dépens de l'Etat, ce qui est parfaitement conciliable avec la théorie

(6) Nous n'entendons naturellement pas traiter ici de la question des rapports du Saint-Siège et de la S. D. N. Qu'il nous suffise de dire que la déclaration de l'article 24 du traité du Latran clôt définitivement, à cet égard, les discussions souvent engagées autour de la possibilité d'une demande d'admission. Ici encore, malgré des points communs, particulièrement dans l'action pacifique internationale le Saint-Siège et la S. D. N. sont aussi distincts que le spirituel et le temporel eux-mêmes (V. d'ailleurs pour une discussion approfondie du problème : LE FUR, *Le Saint-Siège...*, p. 41 à 44 ; Y. DE LA BRIÈRE, *L'Organisation internationale...*, 1^{re} série, p. 297 et s. ; 2^e série, p. 262 et s.).

(7) D'ailleurs ce « dogme étatique » n'est, après tout, que la construction d'un moment dans l'évolution juridique.

(8) LE FUR, *R. D. I.*, loc. cit. et *Le Saint-Siège...*, p. 60 et s., not. p. 63.

nouvelle mais en complète contradiction avec l'ancienne idée d'indivisibilité du pouvoir suprême.

Forme moderne de l'ancienne organisation unitaire du Monde, de l'ancienne « République chrétienne », la S. D. N. présente donc avec le Saint-Siège des analogies juridiques qui en facilitent la compréhension, de la même façon d'ailleurs que l'approfondissement de l'idée de souveraineté spirituelle est susceptible d'aider à sa propre théorie (9).

(9) Ces analogies expliquent aussi la tendance de la S. D. N. à rechercher — ainsi que nous l'avons déjà noté — la souveraineté territoriale. Mais sur ce point, d'ailleurs, l'idée de création d'une « Cité mondiale » a soulevé l'opposition absolue du gouvernement helvétique (V. réponse de celui-ci à l'Union des associations internationales pour la S. D. N. : *Le Temps*, 16 juin 1930, p. 2).

Vu :

Le Doyen
de la Faculté de droit de Paris,

H. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Président de la Thèse,
L. LE FUR.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur
de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

§ 1^{er}. — Ouvrages d'ordre général sur l'ensemble du problème de la souveraineté et de la personnalité internationale

- Anzilotti (D.).** — Cours de droit international (Trad. Gidel, I), (Introduction ; Théories générales). Paris, 1929.
- Basdevant.** — Cours de droit international public professé à la Faculté de Paris (Doctorat).
- Bluntschli.** — Le droit international codifié (Trad. Lardy), 5 éd. Paris, 1895.
- Bry.** — Précis élémentaire de droit international public, 6^e éd. Paris, 1910.
- Calvo.** — Le droit international théorique et pratique, 5^e éd. Paris, 1896, 6 vol.
- Carnazza-Amari.** — Traité de droit international public (Trad. Montarini-Revest). Paris, 1880.
- Carré de Malberg.** — Contribution à la théorie générale de l'Etat, vol. I^{er}, Paris, 1920-1921.
- Declareuil.** — Histoire générale du droit français des origines à 1789. Paris, 1925.
- Delos.** — La société internationale et les principes du droit public. Paris, 1929.
- Despagnet.** — Cours de droit international public, 4^e éd. Paris, 1910.
- Dimitch (V.-N.).** — La courtoisie internationale et le droit des gens, thèse. Paris, 1930.
- Duguit.** — Manuel de droit constitutionnel, 4^e éd. Paris, 1923.
— Traité de droit constitutionnel, 2^e éd., I. Paris, 1921.
- Esmein.** — Histoire du droit public français. Paris.
— Droit constitutionnel, 7^e éd. Rev. par H. Nézard. Paris, 1921.
- Esperson.** — Diritto diplomatico e giuridizione internazionale. Turin, 1872.
- Fauchille.** — Traité de droit international public, I. Paris, 1922.
- Flore (P.).** — Le droit international codifié (Trad. Chrétien). Paris, 1896.
— Nouveau droit international public (Trad. Antoine). Paris.
- Geffcken.** — Le droit international de l'Europe, 4^e éd. (Trad. Bergson), 1883.

- Gény (F.).** — Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif. Paris, 1919.
— Science et technique. Paris.
- Hall.** — A treatise on international law, 8^e éd. Oxford, 1924.
- Hauriou.** — Précis de droit constitutionnel, 2^e éd. Paris, 1929.
- Heffter-Geffcken.** — V. Geffcken.
- Horstoria y Izáreda.** — Tratado de derecho internacional publico. Madrid, 1928.
- Jitta.** — La rénovation du droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain. La Haye, 1919.
- de La Bigne de Villeneuve (M.).** — Traité général de l'Etat. Paris, 1929.
- Lawrence.** — The principles of international Law, 7^e éd. Oxford, 1925 (Trad. française sur la 5^e éd. par Dumas et de Lapradelle. Oxford, 1920).
- Le Fur (L.).** — Etat fédéral et confédération d'Etats. Paris, 1896.
— Cours de droit international (Licence) professé à la Faculté de Paris.
— La théorie du droit naturel depuis le xviii^e siècle et la doctrine moderne (Acad. de La Haye. *Rec. des cours*, 1927, II).
— Préface au traité général de l'Etat de M. de La Bigne de Villeneuve.
- Le Fur et Schklaver (G.).** — Textes de droit internat. Paris, 1928.
- Liszt (F. von).** — Le droit international (Trad. Gidel). Paris, 1929.
- Leuter.** — Le droit international positif (Trad. Française). 1920, 2 vol.
- de Martens.** — Traité de droit international (Trad. Léo). Paris, 1896, 3 vol.
- Méjignac.** — Traité de droit public international. Paris, 1907.
- Neumann.** — Eléments du droit des gens moderne européen (Trad. Riedmatten).
- Nys.** — Le droit international, 2^e éd. Bruxelles, 1912, 3 vol.
- Oppenheim.** — International law, 3^e éd. London, 1928.
- Paul-Boncour (J.).** — Le fédéralisme économique. Paris, 1899.
- Pearce Higgins.** — International Law and relations. Cambridge, 1928.
- Piédelièvre.** — Précis de droit international public ou droit des gens. Paris, 1894-1895, 2 vol.
- Pelitis (N.).** — Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus du droit dans les rapports internationaux. Ac. de La Haye, *Rec. des cours*, 1925, I.
— Les nouvelles tendances du droit international. Paris, 1927.
- Pradier-Fodéré.** — Traité de droit international européen et américain, Paris, 1885.

- Redslob (R.).** — Histoire des grands principes du droit des gens. Paris, 1923.
- Ripert (E.).** — La règle morale dans les obligations civiles. Paris, 1923.
- Rivier.** — Principes du droit des gens. Paris, 1896, 2 vol.
- Rolland (L.).** — Cours de droit public général professé à la Faculté de Paris (Doctorat : 1926-1927 ; 1927-1928).
- Schuckering.** — Le développement du pacte de la S. D. N. Ac. de La Haye. *Rec. des cours.* 1927.
- Strupp (Karl).** — Eléments de droit international public (Trad. française). Paris, 1926.
- Sukiennicki (V.).** — Essai sur la souveraineté des Etats en droit international moderne, thèse. Paris, 1927.
- Weaton.** — Elements of International Law, 6^e éd. London, 1929.
- Westlake.** — Traité de droit international (Trad. A. de Lapradelle). Oxford, 1924.

§ 2. — Ouvrages généraux et spéciaux, monographies, thèses, etc.
plus précisément relatifs à la question du Saint-Siège

I. Ouvrages d'ordre historique, sociologique ou philosophique

- Aulin (A.).** — Laïcité et liberté de conscience. Paris, 1930.
- Battifol (Mgr.).** — L'Eglise naissante et le catholicisme, 3^e éd, Paris, 1909.
- Bourgeois (E.).** — Manuel historique de politique étrangère. 3^e et 7^e éd. Paris.
- Eucaille (et autres).** — Les accords du Latran. Paris, 1929.
- Chénon (E.).** Histoire des rapports de l'Eglise et de l'Etat. Paris, 1913.
- Cochaux (H.).** — Le pape et l'Italie : les accords du Latran. Paris, 1929.
- Desjardins.** — Les origines de l'Etat pontifical, thèse. Faculté de théologie catholique de Toulouse, 1929.
- Devoghel (E.).** — La question romaine sous Pie XI et Mussolini. Paris, 1929.
- Dupanloup (Mgr.).** — La souveraineté pontificale selon le droit catholique et le droit européen. Paris, 1861.
- Durand-Morimbeau (H.).** — La question romaine depuis le traité de Paris de 1856 jusqu'au 20 septembre 1870, thèse droit. Paris, 1901.
- de l'Epinois (H.).** — Le gouvernement des papes et les révolutions dans les Etats de l'Eglise, 1865.

- Faguet (E.).** — Politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire. Paris.
- Favre (J.).** — Rome et la République Française.
- Flèche (Aug.).** — La Chrétienté médiévale. Paris, 1929.
- Fustel de Coulanges.** — La Cité antique (Livre V, ch. III).
- Gillouin (R.).** — Trois crises. Paris, 1929.
- Une nouvelle philosophie de l'histoire moderne et française Paris, 1921.
- Le destin de l'Occident. Paris, 1929.
- Goyau (G.).** — Histoire religieuse de la Nation française (col. Hanotaux).
- Guizot.** — Histoire de la civilisation en France, 16^e éd. Paris, 1886.
- Hayward (F.).** — Le dernier siècle de la Rome pontificale.
- Izoulet (J.).** — La rentrée de Dieu dans l'Ecole et dans l'Etat. Paris, 1924.
- de Lagarde (G.).** — Recherches sur l'Esprit politique de la Réforme. Paris, 1926.
- Lecanuet (R.-P.).** — Les signes avant-coureurs de la séparation. L'Eglise de France sous la 3^e République. Paris, 1930.
- Lesourd (P.).** — La Cité de César et la Cité de Dieu. Paris, 1930.
- Maritain (J.).** — Primauté du spirituel. Paris, 1927.
- Mourret (F.).** — La papauté. Paris, 1929.
- Ollivier (E.).** — L'Eglise et l'Etat au concile du Vatican.
- Pastor.** — Histoire des papes depuis le début du Moyen Age.
- Pavy (Mgr.).** — Esquisse d'un traité sur la souveraineté temporelle. Alger, 1860.
- Peignon (P.).** — La république chrétienne. Paris, 1928.
- Pernot (M.).** — Le Saint-Siège, l'Eglise catholique et la politique mondiale. Paris 1924 ; 2^e éd., 1929 avec un *addendum* sur les accords du Latran.
- Pertinax.** — Le partage de Rome. Paris, 1929.
- Weill (G.).** — Histoire de l'idée laïque. Paris.

II. Ouvrages de caractère juridique

- Ausset (J.).** — La question vaticane, thèse. Paris, 1928.
- Balladore Pallieri (G.).** — Diritto internazionale ecclesiastico. Torino, 1927.
- Bompard.** — Le pape et le droit des gens. Paris, 1888.
- Bucaille (V.) et autres.** — Les accords du Latran. Paris, 1929.
- Bluntschli.** — De la responsabilité et de l'irresponsabilité du pape dans le droit international (Trad. Rivier). Paris, 1877.

- di Cossato (F. Fecia).** — La papauté en droit international : le point de vue italien actuel, thèse. Grenoble, 1923 (avec une très importante bibliographie en langue italienne).
- de Cougny.** — La papauté en droit international, thèse. Paris, 1906.
- Flore (P.).** — Della condizione giuridica internazionale della Chiesa e del Papa, 1887.
- Fresneau.** — De la constitution politique des Etats de l'Eglise, 1860.
- Gustine (G.).** — La loi des garanties et la situation internationale de la papauté, thèse. Paris, 1901 (avec une importante bibliographie d'ordre historique).
- Imbart-Latour.** — La papauté en droit international, Paris, 1893.
- de La Brière (Y.).** — L'organisation internationale du monde contemporain et la papauté souveraine. Paris, 1^{re} série, 1924 ; 2^e série, 1927 ; 3^e série, 1930.
- **et autres.** — Les accords du Latran, Paris, 1930.
- Niboyet.** — L'ambassade de France au Vatican, thèse. Paris, 1912.
- de Olivart.** — Le pape, les Etats de l'Eglise et l'Italie, 1897.
- Pujos (M.).** — De la législation civile, criminelle et administrative des Etats pontificaux, 1862.
- Roussel (J.).** — Les concordats en droit canonique, thèse. Paris, 1904.
- Tostain.** — Le traité politique du Latran et la papauté en droit international public, thèse. Paris, 1930.
- Turinaz (Mgr.).** — Les concordats, 1888.
- Vergnes (abbé).** — La condition internationale de la Papauté, thèse Toulouse, 1905 (avec une importante bibliographie d'ordre historique et canonique).

§ 3. — Articles de revues, journaux, etc.

Notes de jurisprudence. Textes et documents

I. Articles et documents d'ordre général

- Garner.** — Des limitations à la souveraineté nationale dans les relations extérieures. R. D. I. et L. C., 1925.
- Kunz.** — La primauté du droit des gens. R. D. I. et L. C., 1925.
- Le Fur (L.).** — Le droit naturel ou objectif s'étend-il aux rapports internationaux ? R. D. I. et L. C., 1925.
- La société internationale et la souveraineté des Etats. Comm. à l'Académie diplomatique internationale. Séances et Travaux : 1928, p. 22.

- Le fondement du Droit : Les Lettres : novembre 1925 janvier 1926.
- Mirkine-Guetzevitch. — Les nouvelles constitutions européennes. R. D. P. et « Esprit international », année 1928.
- Pillet (A.). — Le droit international public : ses éléments constitutifs, son domaine, son objet : R. G. D. I. P., 1894.
- Les droits fondamentaux des Etats : R. G. D. I. P., 1898, p. 74.

II. Sur la situation de la papauté avant 1929

- « Archives diplomatiques ». — Année 1874, t. II.
- Baudouin. — Conclusions devant la Cour de cassation française dans l'affaire du drapeau pontifical. *Journal des Parquets*, 1911, p. 112 et s. (publ. en volume sous le titre : « La question du drapeau pontifical devant la Cour de cassation »).
- Bompard. — Le pape, les Etats et la Conférence de La Haye. R. G. D. I. P., 1900, t. VII, p. 369.
- La conclusion et l'abrogation des concordats. *R. pol. et parl.*, 1903, p. 30, 553.
- Brusa. — La juridiction du Vatican. R. D. I. et L. C., 1883, t. XV, p. 114, 121 et s.
- Cavaglieri. — La conception positive de la société internationale. R. G. D. I. P., t. XVIII, p. 276.
- Chrétien. — Le pape et la conférence de la Paix. R. G. D. I. P., 1899, t. VI, p. 284.
- Despagnet. — La conférence de La Haye et ses résultats. R. G. D. I. P., 1899.
- Donnedieu de Vabres. — La souveraineté du pape et la séparation des Eglises et de l'Etat. R. G. D. I. P., t. XXI (1914), p. 339.
- Dupuis. — Note au D. P., 1895, 2, 457.
- Fiere. — L'organisation juridique de la société internationale. R. D. I. et L. C., 1899.
- Fleischlen. — La situation juridique du pape comme chef suprême de la religion catholique. R. D. I., 2^e série, t. V, p. 85.
- Gavouyère. — Les rapports du Saint-Siège avec les Etats sont-ils régis par les principes du droit international public ? *Rev. des Facultés catholiques de l'Ouest*, 1894.
- Gidel (G.). — Quelques idées sur la condition internationale de la papauté. R. G. D. I. P., t. 18 (1911), p. 589.
- Hémar. — Plaidoirie contre les héritiers naturels de la marquise du Plessis-Bellière. *Gaz. des Trib.*, 30 décembre 1891.
- de Holtzendorff. — Les questions controversées du droit des gens actuel. R. D. I. et L. C., t. VII, p. 23.

- Le Fur (L.).** — Le Saint-Siège et la Cour de cassation. *Rev. des Institutions culturelles*, août-septembre 1911.
- Mérignac.** — Note dans *Pand. franç. Rec. périod.*, 1894, 4, 1.
- Michoud.** — De la capacité en France des personnes morales étrangères. *R. G. D. I. P.*, t. I (1894), p. 211.
- Moreau.** — De la capacité des étrangers pour recevoir par testament en France, *Clunet*, 1892.
- Muller.** — L'œuvre pacificatrice de l'Eglise. Acad. diplom. internationale. « Séances et travaux », octobre-décembre 1928, p. 58.
- Nys.** — Le pape et le droit international. *R. D. I. et L. C.*, 2^e série, t. VII, p. 155.
- Le droit international et la papauté. *R. D. I. et L. C.*, t. X (1878), p. 501.
- Pillet (A.).** — Note au Sirey, 1895, 2-57.
- Rostorowski.** — La situation internationale du Saint-Siège au point de vue juridique. *Annales de l'Ecole des sciences politiques*, 1892, p. 102.
- Ruzé (R.).** — Concordats... *R. D. I. et L. C.*, 1929 et 26.
- Scelle (G.).** — *R. G. D. I. P.*, t. XXIV (1917), p. 244.
- Weiss.** — Note dans *Pand. franç.*, 1892, 5, 17.

III. Sur la situation de la papauté depuis les accords du Latran

Les accords du Latran ont déjà fait l'objet d'une bibliographie abondante mais de valeur très inégale surtout au point de vue juridique. Beaucoup de ces articles — publiés immédiatement après la conciliation et alors que le texte intégral des accords n'était pas connu — se contentent de reprendre l'historique des relations des deux parties depuis 1870.

- Anzilotti (D.).** — La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano (*Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 165 à 176).
- Bernus (P.).** — Le traité du Latran. *Rev. de Paris*, 15 mars 1929.
- Bourgin (G.).** — L'évolution de la question romaine de Cavour à Mussolini. *Rev. pol. et parl.*, juin 1929, p. 403 à 423.
- Claar (M.).** — Die Lösung der römischen Frage nach der Latranverträgen. *Europäische Gespräche*, mars 1929, p. 105, 106.
- Diena (G.).** — La Santa Sede e il diritto internazionale dopo gli accordi lateranensi dell' 11 febbraio 1929 (*Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 177 à 191).
- « **Documentation catholique** » (nombreux articles et documents), n° 462 (23 février 1929), col. 451 à 479 ; n°s 478-479 (15-22 juin 1929), col. 1475 à 1600 ; n° 480 (29 juin 1929), col. 1601 et s.
- « **Europe nouvelle** », n° 594 (29 juin 1929).

- Hearley.** — Italy's agreement with the Vatican. *Current history*, avril 1929, p. 18 à 24.
- Heathcote.** — Mussolini and the Roman question. *Fortnightly Review*, avril 1929, p. 489, 499.
- Jemolo (A.-C.).** — Carattere dello stato della Città del Vaticano (*Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 192 à 200).
- Kuenzer (R.).** — Città del Vaticano. *Europäische Revue*, mars 1929, p. 942 à 949.
- de La Brière (Y.).** — Le traité du Latran et le nouvel Etat pontifical. *R. D. I. et L. C.*, 1929, p. 123 à 158.
— *R. D. I.* (Lapradelle et Politis), 1929, p. 12 et s.
- Le Fur (L.).** — *R. D. I.* (Lapradelle et Politis), 1929, p. 25 et s.
— Communication à l'Institut. *Comptes rendus*, juillet-août 1929.
— Communication à l'académie diplomatique internationale. « Séances et travaux » décembre 1929, p. 56.
Ces trois études ont été réunies par l'auteur dans l'ouvrage : « Le Saint-Siège et le droit des gens » cité plus haut.
- Lulves (J.).** — Der Lateran-Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und Italien. *Preussische Jahrbücher*, avril 1929, p. 61, 76.
- du Magny (P.-R.).** — *Revue catholique des institutions et du droit* 1929.
- Marshall (Ch.-C.) et Montavon (W.-F.).** — The Italian-Vatican agreement. *Current history*, juillet 1929, p. 541 à 566.
- Morelli (G.).** — Il trattato fra l'Italia e la Santa-Sede (*Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 201 à 236).
- Niboyet (J.-P.).** — Les accords du Latran et le droit international. *Revue Sottile*, 1929, p. 99 à 111.
- Rousseau (H.).** — Compte rendu de la thèse (déjà citée) de J. Ausset. *R. G. D. I. P.*, 1929, p. 192, 193.
— *Chronique des faits internationaux. R. G. D. I. P.*, 1930, p. 145 à 153.
- Salvatorelli.** — De la brèche de la Porta-Pia aux accords du Latran. « *Esprit International* », 1929, p. 350 à 367.
- Abbé Sentex.** — Les accords du Latran. *Rev. pol. et parl.*, avril 1929, p. 50 à 69.
- Stock.** — Italy's agreement with the Vatican. *Current history*, avril 1929, p. 12 à 18.
- Volpe (G.).** — Il patto di San Giovanni in Laterano. *Gerarchia*, février 1929, p. 92 à 101.
- Abbé X...** — L'accord entre l'Italie et le Vatican. *Revue des Vivants*, mars 1929, p. 481 à 487.

* * *

Le texte des accords a été publié dans l'*Europe nouvelle* et la *Documentation catholique*, n^{os} cités ; la *Revue de droit international* (**Lapradelle** et **Politis**), 1929 ; l'*Esprit international* (juillet 1929, p. 481 et s.) ; **Pertinax**, *op. cit.*, p. 273 et s. ; **Le Fur**, *Le Saint-Siège...*, p. 223 et s.) ; **Dareste**, *Les constitutions modernes*, 4^e éd., refondue par **Delpech** et **Laferrière**, *Europe*, t. II. Paris, 1929, p. 857 et s., etc.

L'*Europe nouvelle*, la *Documentation catholique*, **Le Fur** (*op. cit.*) et **Dareste** (*op. cit.*) ont en outre publié le texte des *lois constitutionnelles* de la Cité du Vatican.

On peut enfin consulter, surtout au point de vue documentaire, la collection des journaux *Le Temps* (articles de **M.-P. Gentizon**), le *Journal des Débats*, (art. de **M. Maurice Pernot**), la *Croix*, pendant l'année 1929.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

Etude historique de la souveraineté du Saint-Siège

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le pouvoir spirituel du Pape et les rapports de l'Eglise et de l'Etat au cours des siècles.</i>	29
<i>Section I. — Position historique et théorique du problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat.</i>	29
§ 1. L'Empire romain et le problème de l'Eglise chrétienne.	30
§ 2. La naissance des Etats et la complication du problème.	34
§ 3. Le problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat.	39
<i>Section II. — La primauté de l'Eglise.</i>	42
§ 1. L'organisation, la crise et la réforme de l'Eglise.	42
§ 2. L'apogée de l'Eglise et sa domination.	44
§ 3. Le pouvoir civil et les affaires religieuses à cette époque.	49
<i>Section III. — La primauté de l'Etat.</i>	50
§ 1. La construction juridique de l'Etat moderne et l'idée de souveraineté territoriale exclusive.	51
I. Vue sommaire de la formation historique de l'idée de souveraineté étatique.	51
II. Conséquences d'ordre général de cette notion de souveraineté.	54

§ 2. L'affirmation de l'Etat moderne devant l'Eglise. . .	56
I. Le double mouvement d'affirmation de l'Etat . .	56
II. La proclamation de la liberté religieuse. . . .	63
§ 3. L'Eglise et son évolution dans cette période. . . .	65
CHAPITRE II. — <i>Le pouvoir temporel des papes au cours des siècles.</i>	71
Section I. — Des origines à 1870 : établissement, évolution et disparition du pouvoir temporel.	71
§ 1. Origine et évolution du pouvoir temporel.	71
I. L'origine et le développement du pouvoir tem- porel des papes.	71
II. Le commencement du déclin (1796-1859). . . .	74
III. La représentation diplomatique du Saint-Siège : ses origines et son évolution.	78
§ 2. La disparition du pouvoir temporel.	80
I. Le Risorgimento et l'agonie de l'Etat pontifical. .	80
II. La disparition du pouvoir temporel et le pro- blème de l'indépendance pontificale	84
III. L'essai de solution unilatérale par l'Italie : la loi des garanties et la résistance de la Papauté. .	91
Section II. — La Question romaine et la situation de la Pa- pauté entre 1870-71 et 1929.	97
§ 1. La Question romaine et ses possibilités de solution. .	97
I. L'opposition des deux parties : la Question ro- maine.	97
II. La thèse pontificale après 1870 : le problème de l'indépendance du Saint-Siège et sa solution nécessaire.	100
III. Etude critique du problème et de ses possibilités de solution.	102
§ 2. Les tentatives infructueuses de solution et l'évolution de la Question romaine.	108
I. L'immutabilité des thèses et l'échec des tentati- ves de solution.	109
II. L'évolution de la thèse pontificale.	111
III. L'évolution de la thèse italienne.	114

<i>Section III. — Depuis 1929 : La solution de la Question romaine et la reconstitution de l'Etat pontifical : les Accords du Latran.</i>	117
§ 1. La solution et ses origines.	117
I. Les origines de la solution	117
II. L'évolution après 1922 ; les négociations ; la solution et son application.	120
III. L'économie des Accords : Traité et Concordat ; analyse du traité politique.	123
§ 2. Caractère et portée de ce rétablissement de la souveraineté territoriale du Saint-Siège.	130
I. Caractère et portée de la solution politique	132
II. La solution religieuse comme garantie de la solution politique.	136

DEUXIÈME PARTIE

Etude juridique de la situation du Saint-Siège

TITRE I^{er}. — LA SITUATION DE LA PAPAUTÉ AU POINT DE VUE INTERNE

CHAPITRE PREMIER. — <i>La souveraineté territoriale du Saint-Siège et sa disparition.</i>	145
<i>Section I. — Le double caractère du pape avant 1870 et l'Etat pontifical.</i>	145
§ 1. La situation du Pape et le caractère du domaine temporel d'après la théorie canonique.	145
I. Théorie de la souveraineté religieuse	145
II. Appréciation critique.	147
§ 2. La situation du Pape et le caractère juridique du pouvoir temporel d'après les juristes laïques	149
I. Théorie de la souveraineté étatique	149
II. Appréciation critique et caractère <i>sui generis</i> de l'Etat pontifical.	152
<i>Section II. — La disparition de l'Etat pontifical et de la souveraineté territoriale du Saint-Siège.</i>	153
§ 1. La position juridique des deux parties au lendemain du 20 septembre.	154
I. La thèse italienne	154
II. La thèse pontificale.	155

§ 2. Appréciation critique des deux thèses et conclusion pratique	158
I. Critique des deux thèses dans leur principe	158
II. Critique de la théorie de la survivance partielle de l'Etat pontifical.	160
<i>Section III. — Le succédané de la souveraineté territoriale : la Loi des garanties et la résistance pontificale.</i>	163
§ 1. La situation au lendemain de l'occupation de Rome.	163
I. L'obligation internationale à la charge de l'Italie et son mode d'exécution.	163
II. La loi des garanties, acte interne d'exécution d'une obligation internationale.	164
§ 2. La situation interne faite au pape par la loi des garanties.	166
I. La loi des garanties n'implique et n'emporte aucune souveraineté territoriale du Saint-Siège.	167
II. Mais dans le cadre de la souveraineté italienne la Papauté a une situation privilégiée.	168
§ 3. Les conséquences de la résistance pontificale	170
I. La résistance passive de la Papauté et ses prétentions à la souveraineté	170
II. La prédominance de fait de la volonté italienne.	171
 CHAPITRE II. — Le problème de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège.	173
<i>Section I. — La notion classique de souveraineté et ses conséquences.</i>	175
§ 1. La notion classique de souveraineté : unité, étatisme, exclusivisme.	175
I. La notion classique de souveraineté, superlatif absolu.	176
II. Conséquence de cette conception de la souveraineté.	177
§ 2. La situation de l'Eglise catholique sous ce régime.	178
I. Les deux prétentions contradictoires à la primauté.	178
II. Conséquences à l'égard de l'Eglise de la primauté du temporel.	180

§ 3. Appréciation critique de cette conception de la souveraineté.	183
I. Critique du caractère « un et indivisible » de la souveraineté.	183
II. Critique du caractère absolu de la souveraineté.	184
<i>Section II. — La nouvelle conception de la souveraineté et ses conséquences.</i>	186
§ 1. La nouvelle conception de la souveraineté : sa divisibilité.	189
I. La souveraineté, qualité du pouvoir qui s'exerce en dernier ressort dans sa zone de compétence propre au regard du droit objectif.	189
II. Conséquences de cette nouvelle conception de la souveraineté	192
§ 2. Ses conséquences à l'égard des Eglises, notamment de l'Eglise catholique romaine.	194
I. La limitation au temporel de la compétence étatique.	194
II. La souveraineté spirituelle des Eglises et son concours avec celle de l'Etat.	199
§ 3. Appréciation critique de cette conception de la souveraineté.	206
I. Souveraineté et compétence de la compétence	206
II. Le fondement libéral et individualiste de la souveraineté spirituelle et l'idée d'Etat.	208
 CHAPITRE III. — <i>Le rétablissement de la souveraineté territoriale du Saint-Siège.</i>	211
<i>Section I. — Etude juridique du mode de constitution de la Cité du Vatican.</i>	211
§ 1. La base de la situation juridique de la Papauté	211
I. Nature juridique de l'acte dit « Traité du Latran »	211
II. La « Constitution » de la Cité du Vatican.	212
§ 2. Force juridique de ce nouveau régime ; lien entre le Concordat et le Traité	215
I. Position de la question	216
II. Solution de la question	217

<i>Section II. — La nouvelle souveraineté territoriale du Saint-Siège ; l'Etat de la Cité du Vatican.</i>	219
§ 1. Aspects généraux du nouvel Etat quant à ses éléments.	219
I. Le territoire de la Cité du Vatican et la pleine souveraineté du pape.	219
II. La population de la Cité du Vatican.	221
§ 2. L'organisation constitutionnelle du nouvel Etat.	222
I. Caractères généraux.	222
II. Les pouvoirs publics et la législation de la Cité du Vatican	225
<i>Section III. — Etude critique de cette nouvelle souveraineté territoriale.</i>	228
§ 1. Caractère non étatique de la Cité du Vatican.	228
I. Caractère « <i>sui generis</i> » de la Cité du Vatican quant aux éléments internes de l'Etat.	229
II. Différences entre la Cité du Vatican et l'Etat du point de vue de la nature intime	231
§ 2. Nature juridique positive de la Cité du Vatican.	234
I. La Cité du Vatican zone extraétatique.	234
II. Ses analogies dans le droit public contemporain.	235

TITRE II. — LA SITUATION DE LA PAPAUTÉ AU POINT DE VUE INTERNATIONAL

CHAPITRE PREMIER. — <i>La situation effective de la Papauté dans l'ordre international.</i>	240
---	-----

<i>Section I. — Vue générale de l'évolution de la condition internationale de la Papauté.</i>	240
§ 1. La condition internationale de la Papauté avant 1870.	240
I. La personnalité étatique du pape et du Saint-Siège.	240
II. Caractère « <i>sui generis</i> » de la situation internationale du pape.	243
§ 2. Survivance ultérieure de cette situation internationale.	245
I. La disparition de l'Etat Pontifical et ses conséquences théoriques	245
II. Les conséquences effectives de la disparition de l'Etat Pontifical	248
III. Maintien pur et simple de cette situation depuis le Traité du Latran.	251

<i>Section II. — Les diverses manifestations de l'activité internationale du Saint-Siège</i>	252
§ 1. Le pape n'est le sujet d'aucun Etat, pas même de l'Italie.	252
I. La situation extraétatique et indépendante du Pape.	252
II. Conséquence de cette indépendance pontificale : irresponsabilité de l'Italie à raison des actes dommageables à un Etat étranger commis par le Pape.	253
§ 2. Le pape jouit dans la société internationale de certaines prérogatives qui n'appartiennent qu'aux souverains.	255
I. Relations diplomatiques.	255
II. Concordats.	260
§ 3. Le pape exerce dans l'ordre international une influence politique indépendante	266
I. Influence de la papauté dans la vie intérieure de l'Etat.	267
II. Influence de la papauté dans la vie internationale.	269
 CHAPITRE II. — <i>Interprétation juridique de la situation effective du Saint-Siège dans l'ordre international.</i>	274
<i>Section I. — Interprétation d'après la conception classique de la souveraineté.</i>	275
§ 1. Interprétation de la situation de la papauté entre 1870 et 1929.	275
I. Théorie de la personnalité internationale de pure courtoisie.	275
II. Théorie de la personnalité internationale exception juridique.	279
§ 2. Appréciation critique de ce système d'interprétation.	290
I. Critique de la théorie de la personnalité de courtoisie.	290
II. Critique de la théorie de la personnalité exception juridique.	294
§ 3. Conséquence du rétablissement de la souveraineté territoriale du Saint-Siège au Traité du Latran.	296
I. Le Traité du Latran et ses conséquences possibles quant à la personnalité internationale du Saint-Siège.	296
II. Signification internationale de la Cité du Vatican.	301

<i>Section II. — Interprétation d'après la nouvelle conception de la souveraineté.</i>	304
§ 1. Les premiers essais de construction de la personnalité internationale du Saint-Siège sur son caractère de pouvoir religieux.	304
I. Théories se rattachant à l'idée de « personnalité de l'Eglise catholique ».	305
II. Théories se rattachant plutôt à l'idée de « souveraineté spirituelle ».	308
§ 2. Conséquences internationales de la nouvelle conception de la souveraineté.	310
I. La personnalité internationale du Saint-Siège et ses caractères.	310
II. Conséquences de la personnalité <i>de jure</i> du Saint-Siège : conception générale du droit public en fonction de la nouvelle notion de souveraineté.	312
§ 3. Appréciation critique de ce système.	316
I. Explication de la permanence de la situation du Saint-Siège.	316
II. Explication de ses traits particuliers.	317
CONCLUSION	325
BIBLIOGRAPHIE	333

BAR-SUR-SEINE. ANC^e IMP. SAILLARD. — P. BROST, SUCC^r

